

# VU Research Portal

## Klokkenluiders en veiligheid in organisaties

de Graaf, G.; Huberts, L.W.J.C.

2010

### **document version**

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### **citation for published version (APA)**

de Graaf, G., & Huberts, L. W. J. C. (2010). *Klokkenluiders en veiligheid in organisaties*. Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

## KLOKKENLUIDEN EN VEILIGHEID



**Dr. G. de Graaf**  
**Prof. dr. L.W.J.C. Huberts**  
**Onderzoeksgroep "Integriteit van Bestuur"**  
**Vrije Universiteit Amsterdam**

## **Samenvatting en belangrijkste aanbevelingen uit dit rapport: ALARMEREN VOOR VEILIGHEID EN INTEGRITEIT**

Veiligheid en integriteit. Het zijn thema's die zelden verbonden worden maar die veel met elkaar te maken hebben, zo blijkt uit dit onderzoek. Het realiseren van een veilige samenleving en een integer bestuur kunnen niet zonder elkaar.

De moderne samenleving kent vele (veiligheids)risico's en gevaren en die zullen eerder toenemen dan afnemen. We zijn kwetsbaar door de technologie, maar ook omdat we steeds afhankelijker van elkaar zijn geworden. Onvermijdelijk gaat er ook wel eens iets mis, en dan zijn de rapen gaar. De hele wereld kan meekijken terwijl het bestuur probeert greep te herkrijgen op de situatie. Het is erop of eronder, ook voor de individuele bestuurder. Reputaties worden gevestigd en gebroken, het vertrouwen van de bevolking in het bestuur staat op het spel. Integriteit en effectiviteit zijn dan cruciale criteria voor slagen of falen.

Integriteitsschendingen zijn bovendien nogal eens de oorzaak van veiligheidsproblemen. Omkoping of laksheid kan leiden tot slecht toezicht en abominabele kwaliteit van goederen en diensten. Gebouwen die onnodig instorten door ondeugdelijke constructies zijn een voorbeeld. Omgekeerd kan een (sociaal) onveilige situatie gemakkelijk de oorzaak zijn van niet-integer besturen. De functionaris die een extra graantje meepikt omdat hij zich onheus bejegend voelt of het risico loopt ontslagen te worden.

Het gaat bij veiligheid en integriteit om basiswaarden van en in onze samenleving. Beide zijn gewild: hoe meer je ervan hebt als samenleving, hoe beter. Er zijn ook verschillen. Veiligheid verwijst naar kunnen handelen zonder al te grote risico's of schade, integriteit naar handelen overeenkomstig de relevante morele normen en waarden.

De verschillen laten onverlet dat de samenleving er groot belang bij heeft dat veiligheids- en integriteitsproblemen en -risico's worden gemeld, onderzocht en opgelost cq. verholpen.

Uit het onderzoek blijkt dat er grote overeenkomsten bestaan tussen het melden van ten behoeve van integriteit en veiligheid. Mensen signaleren fysieke, sociale of morele risico's en gevaren, waarna ze al dan niet bereid zijn te melden en dat al dan niet in daden omzetten. Bij alle melden spelen een rol of de omgeving het melden waardeert, of duidelijk is waar iemand terecht kan, of verwacht mag worden dat er iets met de melding gebeurt en hoe bevreesd iemand is zelf slachtoffer te worden.

In hoeverre kent Nederland een stelsel voor het melden van veiligheids- en integriteitsproblemen en -risico's dat enigszins aan die uitgangspunten voldoet? Opmerkelijk is dat daaraan nogal wat schort, met uitzondering van het terrein van de wetsovertreding of criminaliteit. Burgers weten dat ze crimineel gedrag kunnen aangeven bij de politie, waarna een strafrechtelijk onderzoeks- en bestraffingsapparaat aan het werk gaat. Aanvullend zijn er meldpunten voor specifieke misdrijven en is er de algemene mogelijkheid via Misdaad Anoniem te melden. Voor andere veiligheids- en integriteitsrisico's en -gevaren is dat allemaal veel onduidelijker. Waar moet iemand heen die serieus vermoedt of echt ziet dat een functionaris zich schuldig maakt aan belangenverstrengeling of intimidatie, of die te verhelpen risico's of gevaren voor mens of dier signaleert?

Op weg naar een beter stelsel, passen enkele uitgangspunten:

1 Het is in ieders belang dat veiligheids- en integriteitsrisico's worden voorkomen. Binnen de huidige situatie betekent dit dat ze vaker moeten worden gemeld.

2 Melders van risico's en misstanden verdienen meer waardering van samenleving en organisatie.

3 Kan intern melden van risico's en misstanden, dan heeft dat voorkeur boven extern melden (hoe dichterbij de bron hoe beter).

4 Intern melden kan soms niet of kan onbevredigend verlopen. Dat maakt een adequaat stelsel voor extern melden van groot belang. Het beleid van publieke en private organisaties zou erop gericht moeten zijn een aantal vergaande verbeteringen aan te brengen in de huidige situatie.

### *Algemeen*

Voor zowel intern als extern melden geldt dat de beste stimulans voor het melden van risico's en misstanden is dat melders en klokkenluiders worden gewaardeerd en niet als 'verklikker' of 'verrader' worden bestempeld. Melden ligt in elke cultuur gevoelig, hetgeen het des te urgenter maakt dat het besef doordringt dat melden ten behoeve van veiligheid en integriteit niet alleen van groot belang is voor de samenleving maar evenzeer cruciaal is voor de eigen groep of organisatie. Het laten voortbestaan van de misstand of het risico is letterlijk en figuurlijk gevaarlijk voor collega's en burgers. Het wachten op een ongeluk, schandaal of crisis is in niemands belang.

Het belang voor de samenleving van veiligheid en integriteit betekent ook dat het stelsel niet aan individuele organisaties kan worden overgelaten. Bedrijven, maatschappelijke en publieke organisatie zijn primair zelf verantwoordelijk voor (de eigen) veiligheid en integriteit maar leidt hun handelen of het nalaten daarvan tot grote risico's of gevaren voor anderen, dan dienen medewerkers en burgers, als sluitstuk op het interne integriteitsbeleid, dat extern te kunnen melden.

### *Intern*

Maken de potentiële melder en de vermoedelijke dader samen deel uit van dezelfde organisatie, dan is de weg van het intern melden en onderzoeken de voor de hand liggende. Organisaties kunnen dan zelf veiligheids- of integriteitsonderzoek doen met mogelijk ook disciplinaire gevolgen, als ook de maatregelen treffen die de risico's beperken en/of de misstand beëindigen.

De mate waarin medewerkers geneigd zijn intern te melden hangt direct samen met de waardering die ervoor bestaat (groeps- en organisatiecultuur, leiderschap), een duidelijk integriteitsbeleid, of duidelijk is waar melders terecht kunnen (direct leidinggevende, vertrouwenspersoon, management), of verwacht mag worden dat de melding serieus wordt onderzocht (en leidt tot een bevredigende afwikkeling, streng maar rechtvaardig, met ook consequenties voor de organisatie) en of er over onderzoeken en resultaten duidelijk wordt gecommuniceerd.

Ook vanwege het belang en het nut van intern melden zouden alle publieke en private organisaties van enige omvang hier aandacht aan moeten besteden. Binnen het integriteits- en veiligheidsbeleid hoort een 'meldbeleid' met waardering voor en bescherming van melders, verschillende kanalen voor het doen van meldingen, duidelijke procedures voor onderzoek, sanctionering en het trekken van consequenties, als ook het communiceren daarover.

### *Extern*

Schort het aan het kunnen melden en/of het afwikkelen van de melding, dan zullen medewerkers de klok moeten kunnen luiden in een (onafhankelijke) buitenwereld. Dat geldt ook nogal eens wanneer 'melder' en de 'dader' geen deel uitmaken van dezelfde structuur. Dan laat de potentiële melder van de misstand of het veiligheidsrisico het vaak afweten. De klok wordt niet gemakkelijk geluid.

Ook aan het externe melden valt momenteel veel te verbeteren. Andermaal geldt: melders en klokkenluiders verdienen meer waardering, de drempels voor het doen van meldingen dienen verlaagd te worden, onder andere door beter te regelen waar melders terecht kunnen, hoe de melding wordt onderzocht en wat er met de resultaten gebeurt. Deze punten nader toegelicht:

Wat betreft de cultuur en waardering zijn bijvoorbeeld voorlichtingscampagnes denkbaar, maar wat ook speelt is de funeste uitstraling van vroegere grote klokkenluidersaffaires (Schaap, Bos, Spijkers e.a.) en het nog steeds ontbreken van een adequate klokkenluidersbescherming incl. een fonds voor de zaken die echt misgaan en -gingen. Hier zal voor de overheid en het bedrijfsleven vooral ook gelden dat men al doende meer zal moeten overtuigen. We concentreren ons daarom op de structuur die het zal moeten 'doen'.

In Nederland ontbreekt een aan het bestuur *onafhankelijke* en duidelijk zichtbare organisatie waar zowel (particuliere) werknemers als ambtenaren als burgers terecht kunnen als intern melden geen optie is of er op een interne melding niet adequaat is gereageerd. Zo'n organisatie zou verregaande bevoegdheden moeten hebben om de gemelde misstand te onderzoeken of te laten onderzoeken, zeker als het gaat om publieke belangen als veiligheid en integriteit. We bepleiten daarom de totstandkoming van een landelijk meldpunt en een landelijk bureau integriteit en veiligheid. Iedereen die te goeder trouw een melding van een serieuze bedreiging van onze sociale, bestuurlijke of fysieke orde wil doen, die een veiligheids- of integriteitsrisico van belang wil doorgeven, moet terecht kunnen bij ALaRMM, het Algemene Landelijke Risico's en Misstanden Meldpunt.

ALaRMM beziet de melding, schift het kaf van het koren, adviseert de betrokkene vertrouwelijk wat er kan of moet gebeuren met de melding, verwijst door waar mogelijk (ook ten behoeve van nader onderzoek) en start zo nodig ook zelf een onafhankelijk onderzoek.

De precieze structuur zal zich moeten uitkristalliseren. De burger moet de samenleving kunnen alarmeren over serieuze risico's en misstanden maar risico's zijn er in het oneindige en niet elke melding is oprecht. Ook is belangrijk dat er talrijke instanties bestaan waar burgers zich met meldingen en klachten kunnen wenden, met veelal ook onderzoekscapaciteit. Belangrijke partners zullen daarom zijn:

- Onderzoeksraad voor Veiligheid (onderzoek naar veiligheid)
- Nationale Ombudsman, lokale ombudsmannen (bestuurlijke rechtmatigheid en behoorlijkheid)
- Algemene Rekenkamer (lokale rekenkamers, -commissies)
- Autoriteit Financiële Markten AFM (bedrijfsleven, financiële risico's, misstanden)
- Inspecties op specifieke (beleids)terreinen (milieu bijvoorbeeld)
- Reguliere politieke en justitiële instanties

## Hoofdstuk 1: Inleiding

### 1.1 Inleiding

Het thema “veiligheid” staat de afgelopen jaren veelvuldig in de belangstelling, zowel in wetenschappelijk onderzoek, als in de media (Boutellier, Scholte, en Heijnen 2008), als in het openbaar bestuur. Boutellier et al. (2008: 8): “Het ‘besturen van veiligheid’ is een cruciale én precaire zaak geworden.” Hetzelfde kan gezegd worden van het fenomeen “klokkenluiden”: er is een stroom aan wetenschappelijke literatuur op gang gekomen, de minister beraadt zich op klokkenluidersregelingen en in de media krijgen enkele specifieke klokkenluiders de afgelopen tijd veel aandacht (zie bijvoorbeeld: [www.klokkenluiders.tv](http://www.klokkenluiders.tv)). We kunnen daarbij denken aan Fred Spijkers, die in 1984 als defensiemedewerker de waarheid vertelde over onveilige landmijnen en uit zijn functie werd ontheven. Of denk aan de Amerikaanse inspecteur Christopher J. Monteleon die tijdens test vluchten problemen bij de landingsprocedure constateerde ([www.nytimes.com](http://www.nytimes.com)). “But when he reported problems to his FAA superiors, he was suspended from important portions of his job overseeing Colgan’s acquisition of the Dash 8 and given a desk job.” Op 12 februari 2009 is een dergelijk Colgan vliegtuig neergestort; precies op wijze zoals door inspecteur Monteleon was voorspeld; er vielen 49 doden te betreuren.

Opvallend is dat in landen die de meest verregaande klokkenluidersregelingen kennen, een veiligheidsincident of ramp de directe aanleiding was. Denk aan de ramp met de Herald of Free Enterprise en de Capham treinramp in het Verenigd Koninkrijk, die leidden tot de Public Interest Disclosure Act (PIDA) van 1998. Of de ramp met de Challenger Space Shuttle die de directe aanleiding was tot Whistleblower Protection Act in de Verenigde Staten.

Ondanks dat de metafoor van het luiden van de noodklok directe associaties met veiligheid oproept, worden de concepten veiligheid en klokkenluiden zelden in wetenschappelijk onderzoek op elkaar betrokken. Het doel van de hier voorgestelde studie is om daar verandering in aan te brengen. Door de bestaande kennis over klokkenluiden en veiligheid op elkaar te betrekken, zal antwoord gegeven worden op de vraag hoe vanuit het oogpunt van veiligheid met klokkenluiders wordt en moet worden omgegaan in Nederland. Veiligheid zal worden opgevat in brede zin (Muller 2004), en draait voorlopig om het beschermen tegen fysieke risico’s.

De hoofdvraag van dit onderzoek is:

*Hoe wordt in Nederland omgegaan met melders en klokkenluiders van misstanden en welke verbeteringen zijn daarin mogelijk; en hoe en in welke mate gaat het bij de misstanden om (de bedreiging van) ‘veiligheid’ en welke gevolgen zou dat moeten hebben voor de aanpak van het probleem?*

Deze hoofdvraag is opgesplitst in drie deelstappen. De eerste deelvraag, behandeld in hoofdstuk 2, betreft de (internationale) literatuur: Wat weten we uit bestaand internationaal onderzoek over klokkenluiden? In hoeverre is er in dit onderzoek naar veiligheid gekeken?

De tweede deelvraag - Wat weten we van Nederlandse empirische studies naar melden en wat is de relatie daarbinnen tussen melden en veiligheid? – wordt behandeld in hoofdstuk 3.

In het slothoofdstuk (hst. 4) wordt de laatste deelvraag beantwoord - Met het oog op de veiligheid, worden klokkenluiders en melders in het Nederlands openbaar bestuur op de juiste manier beschermd en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan? De aanbevelingen zullen worden gebaseerd op het onderzoek uit de eerdere hoofdstukken.

## Hoofdstuk 2: Melden in context

In dit hoofdstuk worden de fenomenen ‘melden’ en ‘klokkenluiden’ besproken. Een internationale literatuurstudie vormt de kern van het hoofdstuk: wat weten we van melden en klokkenluiden? Hoe zit het met contingenties rondom het vraagstuk en in hoeverre zijn internationale lessen van toepassing op de situatie in Nederland? Er zal specifiek worden ingegaan op wat we over veiligheid en klokkenluiden weten.

### 2.1 Culturele context

Ambtenaren zoals Fred Spijkers die met informatie over een misstand naar buiten treden, worden vaak aangeduid met de term “klokkenluider”. Het fenomeen ‘klokkenluiden’ roept zowel heftige emoties als verwarring op. De eerste gebruikers van de term *whistleblowing* waren bijzonder negatief over klokkenluiders (Vandekerckhove 2006): in de jaren 70 werd het veelal als immoreel beschouwd om ‘de vuile was buiten te hangen’ en zich deloyaal tegenover de eigen organisatie te gedragen. Klokkenluiders werden min of meer als verraders beschouwd.

In het beeld van de klokkenluider als ‘verrader’ is echter in de loop van de laatste decennia een opmerkelijke omslag gekomen. De ‘Time persons of the year’ in 2002 waren drie klokkenluiders. Uit het Time CNN-bevolkingsonderzoek in hetzelfde december nummer van Time bleek dat 59 procent van de Amerikanen klokkenluiders als helden beschouwen en slechts 19 als verraders. Opvallend genoeg geeft Johnson (2003: 16/17) als één van de verklaringen voor een steeds positiever beeld van klokkenluiders, dat meer veiligheidszaken gemeld worden: “Whistleblowers increasingly are raising health and safety issues that people personally care about. This also helps explain the public’s receptivity toward whistleblowing. Elliston et al. suggest, for example, that whistleblowing is “more likely to occur when there is increasing public concern for environmental, health, and safety problems” (Elliston et al. 1985: 167) and when there is concern for the government’s effectiveness in monitoring hazards and maintaining safety standards (Glazer en Glazer 1988).”

Deze omslag in maatschappelijke waardering voor klokkenluiders zien we de afgelopen decennia bij zowel publieke als private organisaties, al zijn de ontwikkelingen verwarrend. Dworkin en Callahan (2008) wijzen op twee tegenstrijdige tendensen die zich in de jaren 90 manifesteerden: enerzijds worden klokkenluiders wereldwijd in allerlei regelingen meer en meer beschermd en hebben vrijwel alle Westerse landen inmiddels een officiële klokkenluiderswetgeving ingevoerd. Anderzijds hebben de meeste organisaties extra geheimhoudingsclausules voor hun medewerkers bedongen. Dat heeft in de Verenigde Staten tot meer rechtszaken geleid waarin werkgevers van klokkenluiders geheimhouding van informatie eisen. Dezelfde spanning zien we in Nederland, bijvoorbeeld in de zaak rondom Spijkers. Hij wordt in het publieke domein als een ‘held’ beschouwd, maar recent onderzoek van de UvA heeft aangetoond dat hem desondanks 23 jaar lang onrecht is aangedaan en door onverschilligheid slecht en zelfs kwaadaardig door het openbaar bestuur is behandeld (*Openbaar Bestuur*, maart 2008).

Sinds begin jaren 80 heeft het fenomeen klokkenluiden meer en meer aandacht van de wetenschap gekregen al betreft het hier vooral boekbesprekingen of ‘editorials’ (Vandekerckhove 2006: 13). “The issue is particular present in journals on engineering, information technology (computers) and scientific research. The 1980s also show whistleblowing studied from a sociological and psychological perspective.” (Vandekerckhove



2006: 13). Het sociologisch onderzoek is begonnen met een studie van Anderson et al. (1980) naar Bay Area Rapid System bij San Francisco. De belangrijkste auteurs die een meer psychologische blik hebben, zijn Near en Miceli; ze hebben net name veel over de karakteristieken van klokkenluiders gepubliceerd.

## 2.2 Begrip(sverwarring)

### 2.2.1 Veiligheid

Er zijn vele definities van veiligheid mogelijk. Om dit onderzoek de noodzakelijke focus te geven, is er niet voor gekozen veiligheid in te brede zin, zoals sociale veiligheid, op te vatten. De focus ligt hier op *fysieke* veiligheid (zoals wetenschappers als Gerben Bruinsma en Ira Helsloot ook doen). In de zin van de ARBO wet wordt een *onveilige* situatie gezien als een situatie die tot een ongeval kan leiden of schade aan de gezondheid kan toebrengen.

### 2.2.2 Klokkenluiders en melders

De term 'whistleblowing' wordt in de Verenigde Staten sinds 1971 gebruikt (Vandekerckhove 2006). Meestal wordt de term aan Ralph Nader toegeschreven die het in 1972 voor het eerst gebruikte. De eer voor het introduceren van het Nederlandse equivalent 'klokkenluiden' komt op naam van Mark Bovens, die er in zijn proefschrift over schreef (Bovens 1990). Zowel klokkenluiden als 'op een fluitje blazen' gaan gepaard met veel lawaai. Toch zijn er ook interessante verschillen tussen beide metaforen. Op een fluitje blazen doet denken aan een scheidsrechter of politie agent die iets wil tegen houden/stoppen. Klokkenluiden daarentegen doet meer denken aan het vragen om hulp.

Vrijwel elke studie naar klokkenluiden sinds 1971 hanteert een andere definitie (zie bijv. Vandekerckhove 2006; Chiu 2003; Jubb 1999). Gebaseerd op Jubb (1999) en Vandekerckhove (2006, 22), zijn verschillende elementen van het concept klokkenluiden te onderscheiden die ambigu zijn in de verschillende definities:

1. De handeling van melding (moet het bijvoorbeeld een bewuste melding zijn geweest, is het belangrijk of de melding onderdeel is van de formele taken, is het verplicht, etc..)
2. De melder (een (huidig) lid van de organisatie? Interne opsporingstaken/*role prescribed disclosure*?)
3. Het motief van de melder (in het publiek of eigen belang?)
4. Het onderwerp van de melding (alleen (triviale/non-triviale) illegaliteiten/integriteitsschendingen, etc..)
5. Het onderwerp van de melding (organisatieprocessen of specifieke individuen?)
6. De ontvanger van de melding (een interne of externe partij?)

Zoals we straks zullen zien, maken deze verschillende definities het erg lastig de verschillende onderzoeken naar klokkenluiden te vergelijken. Bijvoorbeeld: aangezien zowel klokkenluiden als "whistleblowing" wordt geassocieerd met het maken van veel lawaai, worden beide termen vaak expliciet gebruikt voor het naar buiten treden met informatie; lekken naar de pers bijvoorbeeld. Zo maakte Bovens (1990) duidelijk dat het hem bij klokkenluiden gaat om het in de openbaarheid treden en het waarschuwen van de samenleving; uitsluitend extern melden dus. Interne rapportering van onregelmatigheden ziet hij meer als een uiting van loyaliteit. Ondanks de vele verschillende definities voor klokkenluiden echter, is in de meeste studies zowel intern als extern melden er een

onderdeel van (bijv. Near en Miceli 1987; Chiu 2003). Bij de eerste studies naar klokkenluiden in de jaren tachtig was er veel onenigheid of intern melden als een vorm van klokkenluiden moest worden gezien. Near en Miceli (1996: 509) beweren dat “empirical results have indicated that the basic process of whistle-blowing tends to be the same in either case.”

Om zoveel mogelijk misverstanden te voorkomen die de verschillende associaties van het concept ‘klokkenluiden’ oproepen, wordt in dit rapport bij voorkeur gesproken over het bredere *melden*. In de rest van dit rapport zal dan vervolgens zo expliciet mogelijk worden gemaakt van welk type melders er sprake is. Dat kunnen dus professionele) melders zijn (zoals auditors), burgers, het kan intern, of extern geschieden, kan over veiligheid of andere zaken gaan, etc.. Een *melding* is dan:

Het bekendmaken door (vroegere of huidige) werknemers van integriteitsschendingen (misstanden) die onder de controle vallen van hun werkgever, aan personen of organisaties die tegen de schendingen of schender(s) actie kunnen ondernemen (Miceli en Near 1985: 525; Maesschalk en Ornelis 2003).

Dit is een zeer brede definitie. Merk op dat er *bewust* gemeld moet worden: er moet gemeld worden met het oogmerk dat tegen de schending(en) of schender(s) actie wordt ondernomen. Roddelen over collega’s in de koffieruimte is dus niet een melding zoals die hier wordt besproken.

Een *burgermelding* is:

Het bekendmaken door niet werknemers van een integriteitsschending (misstand) binnen de overheid of bedrijfsleven, aan personen of organisaties die tegen de schendingen of schender(s) actie kunnen ondernemen.

Dit onderzoek richt zich op het melden van misstanden, op wat er dus mis kan gaan met integriteit; integriteitsschendingen. De volgende integriteitsschendingen kunnen worden onderscheiden (op basis van: Heuvel, Huberts, en Verberk 2002: 31-33):

1. corruptie
2. fraude, diefstal verduistering
3. dubieuze beloften en giften
4. onverenigbare functies en bindingen
5. misbruik van (toegang tot) informatie
6. misbruik van bevoegdheden
7. verspilling en wanprestatie
8. misdragingen in eigen tijd
9. discriminatie en intimidatie.

De categorie ‘veiligheid’ loopt door deze typologie heen. Alle categorieën kunnen dus in principe schendingen bevatten die al dan niet de veiligheid betreffen. Wel is het omgekeerd helder dat veel veiligheidsrisico’s met categorie 7 te maken hebben: verspilling en wanprestatie. In dit onderzoek zullen de schendingen die met 9 te maken hebben, niet als ‘veiligheidsrisico’ worden aangemerkt. Strikt genomen heeft (seksuele) intimidatie uiteraard wel met de fysieke veiligheid van werknemers te maken, maar het gaat dan niet om het type veiligheidsrisico’s waar in dit onderzoek naar wordt gekeken.

### 2.2.3. Het meldproces

In dit onderzoek is een *melder* degene die het eerste signaal afgeeft over een integriteitsschending, met als doel dat actie wordt ondernomen tegen de schending. Het melden omvat altijd minimaal drie partijen, die elk actie ondernemen als gevolg van een actie van een van de anderen (Near en Miceli 1996: 508): de melder, de schender en de ontvanger van de melding. Een mogelijke melder gaat door verschillende stadia: het *observeren* van een schending (of het ontvangen van informatie daarover), het *definiëren* van de observatie als een schending, en het daadwerkelijk *melden* van de informatie bij de ontvanger (vergelijk Near en Miceli 1996: 508). In de Engelstalige literatuur wordt degene die iets waarneemt maar het niet als schending ziet, een *non-observer* genoemd, en degene die het wel als schending ziet, maar het niet meldt, een *silent-observer*.

### 2.3 Kanttekeningen bij bestaand onderzoek

Wat leert internationaal onderzoek ons over klokkenluiden in de Nederlandse situatie? Deze vraag blijkt zeer moeilijk te beantwoorden; niet zozeer omdat er weinig onderzoek is geweest, maar meer omdat het zeer onduidelijk is welk onderzoek en welke conclusies op welke situaties van toepassing zijn. Er vallen namelijk vele kanttekeningen te plaatsen bij het samenvoegen van de bestaande conclusies en daaruit conclusies over Nederlandse situatie te trekken. In de rest van deze paragraaf worden enkele genoemd.

Zoals eerder vermeld, hanteert vrijwel elke studie naar klokkenluiden een andere definitie (cf. Vandekerckhove 2006; Chiu 2003; Jubb 1999). Dat maakt het gevaarlijk studies te vergelijken: is het gedrag dat bestudeerd is hetzelfde, of komt alleen de schrijfwijze van het centrale onderzoeksobject overeen?

Verder zijn de wetenschappelijke empirische studies naar klokkenluiden voornamelijk kwantitatief van aard. In enkele overzichten zijn deze studies samengevat (Bijv. Mesmer-Magnus en Viswesvaran 2005; Maesschalck en Ornelis 2003; Miceli, Near, en Dworkin 2008; Vandekerckhove 2006; Near en Miceli 1996). De nadruk ligt op persoonlijke karakteristieken van de klokkenluider, en het voorspellen en vinden van de determinanten van organisaties met een hoog 'risico' van klokkenluiden. Veel factoren worden met de kans op (zowel intern als extern) klokkenluiden geassocieerd. Ze correleren met aspecten op verschillende niveaus, zoals persoonlijke karakteristieken van de klokkenluiders (bijv. geslacht, self-esteem, karaktertrekken, religie) and situationele aspecten (bijv. type van schending, kwaliteit van supervisie, status, organisationele integriteitsbeleid). In Bijlage A is een overzicht te vinden van de aangetroffen aspecten.

Het kwantitatieve karakter van de empirische klokkenluiders studies betekent dat we voorzichtig moeten zijn er conclusies over klokkenluider binnen de Nederlandse overheid te trekken. Maesschalck en Ornelis (2003: 539): "Het valt trouwens te verwachten dat voor dit soort inzichten in de diepere mechanismen die aan het klokkenluiden ten grondslag liggen (veeleer dan gewoon de identificatie van verklarende variabelen) enquêteonderzoek niet zal volstaan en zal gecombineerd moeten worden met meer kwalitatieve vormen van onderzoek." Het klokkenluiden wordt in kwantitatieve studies bestudeerd buiten de eigen unieke context. Nadeel hiervan is dat de daad van melden vaak veroorzaakt lijkt buiten de melder zelf. In zekere zin 'verdwijnt' de melder samen met de melding en de schending in de statistieken. De statistieken brengen vele factoren en variabelen aan het licht die zeker relevant zijn om het fenomeen klokkenluiden te begrijpen, maar het negeert noodzakelijkerwijze de context van elke casus. Hoewel het bijvoorbeeld interessant is te weten dat groeps grootte correleert met de kans op klokkenluiden (Miceli, Dozier, en Near

1991; Miceli en Near 1988), zegt dit weinig over de causaliteit ervan.

Veel studies naar klokkenluiders zijn gedaan in de private sector. In hoeverre die conclusies toepasbaar zijn op de publieke sector is onduidelijk. Er zijn sterke aanwijzingen dat we daar voorzichtig mee moeten zijn: Brewer en Selden (1998) hebben geconcludeerd dat klokkenluiders in de publieke sector voor een groot gedeelte verklaard kan worden uit de zogenaamde Public Service Motivation (zie bijvoorbeeld: Houston 2006; Perry en Wise 1990; Lewis en Frank 2002). Miceli et al. (2008: 85): “Recent research suggested that there may be effects of industry in whistleblowing – specifically, for example, that whistleblowers cluster in public rather than private or not-for-profit sectors.”

Dan is er nog het culturele aspect wat generalisatie van studies lastig maakt. De meeste bestaande studies naar klokkenluiden zijn in de Verenigde Staten gedaan. Dan is er de vraag of het fenomeen klokkenluiden niet dusdanig cultureel gebonden is, dat conclusies uit Amerikaans onderzoek niet zomaar op de Nederlandse situatie kunnen worden toegepast. Brody et al. (1998) concludeerden dat er grote verschillen zijn in ethische percepties van Amerikaanse en Japanse studenten als het op klokkenluiden aankomt. Aangezien er veel contingenties bij klokkenluiden bestaan, kan de cultuur waarin de klok wordt geluid, niet worden genegeerd. “Unfortunately, due to the paucity of research, it is too early to develop a taxonomy of country or cultural influences on the observation of wrongdoing. Such a taxonomy must also include a comprehensive treatment of legal, economic, and organizational conditions that may differ across countries, as all of these may affect wrongdoing assessment that may later lead to whistle-blowing.” (Miceli, Near, en Dworkin 2008: 72)

Zoals straks zal worden besproken, maakt het uit voor de beslissing al dan niet te melden, of de melding een directe collega betreft of de organisatie in het algemeen. Het gaat hier om verschillende loyaliteitsconflicten. Victor et al. (1993, 253): “... whistleblowing literature has focused primarily on reporting the wrongdoing of superiors rather than the wrongdoing of peers”. In de overzichten van klokkenluidersonderzoeken worden deze verschillende typen vaak op een hoop gegooid.

Studies naar klokkenluiden kunnen worden verdeeld in studies die onderzoek doen naar daadwerkelijke (zelfverklaarde) melders en studies naar meldintenties. Vaak worden in overzicht studies deze onderzoeken op een hoop gegooid, maar daar moeten we mee oppassen. Uit de internationale literatuur over meldingen binnen organisaties weten we immers dat er een verschil is tussen intenties te melden (zeggen bereid te zijn een misstand te melden) en daadwerkelijk meldgedrag (Mesmer-Magnus en Viswesvaran 2005). Het is één ding om te zeggen dat je bij een groot veiligheidsrisico naar NOVA zou stappen; het is iets anders om dat ook te doen als die situatie zich voordoet. Wederom is dus niet duidelijk welke conclusies uit het internationale vergelijkend onderzoek precies van toepassing zijn.

Een laatste reden die hier gegeven wordt om voorzichtig te zijn met bestaande internationale studies: “Further, there is evidence that changes in the legal and possibly the social environment are influencing the behavior of both organizations and potential whistleblowers, suggesting that findings from earlier periods may no longer apply.” (Miceli, Near, en Dworkin 2008: 99)

## 2.5 Toch enkele conclusies

Na alle kanttekeningen in de vorige paragraaf, hierbij toch enkele grote lijnen uit de wetenschappelijke literatuur over klokkenluiden.

De beslissing al dan niet te melden kan worden getypeerd als een loyaliteitsconflict. Veel literatuur over klokkenluiden gaat over het management dat iets verkeerd gedaan zou hebben (Victor, Trevino, en Shapiro 1993, 253). Vaak betekent dit concreet voor de melder een loyaliteitsdilemma tussen het algemeen belang en de eigen organisatie. Dat is het klassieke loyaliteitsdilemma van de klokkenluider (Vandekerckhove 2006: 9); we kunnen denken aan de zaak Spijkers. Gebleken uit VU studies (De Graaf 2008) is dat als de melding gaat over een directe collega, er een ander type loyaliteitsconflict aanwezig is bij de melder: meldingen over directe collega's balanceren tussen een loyaliteit aan de eigen groep en de directe collega's aan de ene kant, ook wel "thick relaties" genoemd (O'Kelly en Dubnick 2005), en een loyaliteit naar de organisatie, de professie, of het 'goede' in het algemeen aan de andere kant, ook wel "thin relaties" genoemd (O'Kelly en Dubnick 2005). Zoals Pershing (2003, 150) het verwoordt: "Deciding how to react to occupational misconduct may be conceptualized as choosing between two conflicting loyalties: to the institution of which one is a member and to organizational peers." Loyaliteit naar de eigen directe collega's – de groep – is vaak sterker dan loyaliteit naar een organisatie als geheel (bijv., Heck 1992). Professionals zoals auditors of veiligheidsinspecteurs kennen weer een heel ander loyaliteitsconflict. Aangezien hun opsporingen en meldingen de specifieke taak betreft, en ze meestal geen directe band hebben met degene waar ze over melden, hebben ze in de regel veel minder moeite met het doen van een melding. Hun loyaliteit ligt vaak bij professionele regels en standaarden (Davis 2002). Uit gevalstudies komt echter vaak het beeld naar voren dat de loyaliteit ook voor veiligheidsinspecteurs met name bij het eigen bedrijf ligt, zoals verschillende inspecteurs van Southwest Airlines die zich jarenlang niets aan de veiligheidseisen gelegen lieten liggen: "Oberstar and the whistle-blowers charged the FAA, the federal agency tasked with watching over the airlines, has become too cozy with the industry it oversees, putting the interests of the airlines ahead of those of the traveling public. Sabatini defended the agency in his testimony, saying air travel was as safe as it had ever been and said what happened at Southwest was not supposed to happen. What happened with the safety violations is "truly disturbing," he said. "It is astounding to me," he said, that an airline like Southwest "would think it could do this" and fly planes without the mandatory safety inspections." (www.edition.cnn.com).

Als werknemers die onethisch of onwettig gedrag hebben waargenomen, gevraagd wordt of ze dit ergens gemeld hebben, blijkt dit percentage zeer te variëren; tussen de 18 en 80% (Miceli 2009). Ook het percentage dat zegt een waargenomen schending te hebben gemeld, varieert zeer sterk, van 26% to 90% (Miceli 2009); maar de meesten lijken het toch niet te doen (Miceli 2009). Dit percentage lag overigens opvallend hoog bij Nederlandse ambtenaren, die voor ongeveer tweederde aangeven waargenomen ernstige misstanden te hebben gemeld (meestal intern) (USBO 2008). Opvallend, omdat in hetzelfde onderzoek er nog veel aan de klokkenluidersregelingen bleek te ontbreken, maar daarover meer in het volgende hoofdstuk. Waar de grote variaties in meldingsbereidheid door komen, is niet bekend. Wel is duidelijk dat verschillende definities hierin een rol spelen. Zo worden *role-prescribed disclosures*, meldingen uit hoofde van de functie, soms wel en soms niet meegeteld (sommige onderzoeken gaan er overigens vanuit elke melding van een ambtenaar als *role-prescribed* moet worden beschouwd).

Het wetenschappelijk onderzoek van de jaren 80 heeft het klassieke beeld van de klokkenluider als een misnoegde, verbitterde werkgever, grondig bijgesteld. Hoewel Maesschalck en Ornelis het tegendeel beweren, “de meest productieve, gewaardeerde en geëngageerde medewerkers van hun organisatie” (Maesschalck en Ornelis 2003: 538), is ook daar niet veel bewijs voor. Eigenlijk verschillen klokkenluiders nauwelijks van silent observers. “Basically whistleblowers are employees who are in the wrong place at the wrong time.” (Miceli, Near, en Dworkin 2008: 98). De meeste melders hebben verschillende motieven; zowel egoïstische als altruïstische (Miceli 2009). Verder is duidelijk dat vrijwel alle meldingen intern beginnen; ook de externe meldingen zijn dus meestal eerst intern gemeld.

Wat de persoonlijke factoren betreft van klokkenluiders: ze identificeren zich sterk met de formele doelstelling van hun organisatie en vinden professionele verantwoordelijkheid belangrijk. Ze scoren gemiddeld hoger op ‘moral judgement’ en gerelateerde variabelen. (Miceli 2009). Verder valt op dat melders gemiddeld een meer proactieve persoonlijkheid hebben. Hoewel sommige reviews aanvankelijk beweren dat mannen iets eerder zullen melden dan vrouwen (Maesschalck en Ornelis 2003: 539; Near en Miceli 1996), blijkt daar recentelijk eigenlijk geen bewijs voor (Miceli 2009). Wellicht waren de eerste conclusies met name gebaseerd op studies naar melders intenties, en is de correlatie in daadwerkelijk meldgedrag niet vastgesteld (Miceli, Near, en Dworkin 2008: 59). Oudere werknemers blijken iets eerder de klok te luiden dan jongere (Miceli 2009).

Wat de situationele aspecten betreft, is het bewijs overduidelijk dat hoe ernstiger een schending wordt ingeschat, hoe groter de kans dat het gemeld wordt (Miceli, Near, en Dworkin 2008). Ook is geconcludeerd dat “When employees perceive general organizational justice and ethics program follow-through, there is ... greater willingness to report problems.” (Trevino en Weaver 2001: 651). Ook is belangrijk dat ingeschat wordt dat een melding serieus wordt genomen; dat er iets aan de misstand wordt gedaan (Miceli, Near, en Dworkin 2008: 99).

## *2.6 Melden en veiligheid*

Naar de combinatie tussen melden en veiligheid is eigenlijk nog geen onderzoek verricht. Zoals in het eerste hoofdstuk al vermeld, zijn beide concepten nog nauwelijks in onderzoek op elkaar betrokken.

Een interessant aspect van het melden van veiligheidsaspecten, is dat het een specifieke reden/motivatie tot melden kan geven. De vraag of dit zo is zal in het volgende hoofdstuk beantwoord worden. Wel is duidelijk dat het type van integriteitsschending van invloed is op de kans dat het gemeld wordt. Belangrijk voor het doen van een melding is de eerste fase in het meldproces: eerst moet een situatie als verkeerd worden beoordeeld en als dusdanig worden gedefinieerd. We weten bijvoorbeeld dat in bepaalde organisatieculturen seksuele intimidatie dusdanig gewoon is, dat (veel) medewerkers het niet meer definiëren als fout gedrag (Miceli, Near, en Dworkin 2008: 71). Voor de veiligheid gaat dit waarschijnlijk minder op: het zal minder ambigu zijn een situatie als onveilig te beoordelen. Tegelijkertijd is hier nog veel onduidelijkheid over: “Future research is needed to identify other variables that predict whether employees exposed to organizational wrongdoing actually label it as wrongdoing, apart from whether they then choose to blow the whistle on it.” (Miceli, Near, en Dworkin 2008: 50).

Maar belangrijker is, zoals beschreven in de vorige paragraaf, dat als een situatie eenmaal als “fout” is ingeschat, het blijkt dat hoe *ernstiger* een schending wordt ingeschat, hoe groter de kans dat er gemeld wordt. In het geval van veiligheid is het dus theoretisch aannemelijk dat dit door de observeerder als ernstig wordt ingeschat, en dus dat een onveilige situatie eerder gemeld zal worden dan andere typen schendingen. “For example, citing prior research (e.g., Fiske en Tetlock 1997), Henik (2008) argued that “taboo tradeoffs” are “decisions that pit a sacred value, like life or liberty, against a secular value, like profit or efficiency.” She suggested that wrongdoing that appears to involve perceived taboo trade-offs, such as toxic dumping to reduce waste disposal costs, provokes greater anger than other types of wrongdoing, and that this may in turn result in whistle-blowing, depending on some other situational conditions.” (Miceli, Near, en Dworkin 2008: 68). Aan de andere kant hangt de kans op melden natuurlijk wel weer samen met hoe ernstig het veiligheidsrisico wordt ingeschat. Als het veiligheidsrisico niet ernstig wordt ingeschat, is de kans weer kleiner dat dit gemeld wordt, in vergelijking met bijvoorbeeld seksuele intimidatie (Near et al. 2004). Waarschijnlijk heeft het er ook mee te maken wie er veiligheidsrisico’s lopen. Uit de morele filosofie weten we dat empathie voor mensen die we kennen, veel groter is dan voor onbekenden. Het zou dus goed kunnen dat als het gaat om een onveilige situatie voor bekenden zoals directe collega’s, er eerder gemeld wordt.

## **Hoofdstuk 3: Klokkenluiden van binnen naar buiten en van buiten naar binnen**

In dit hoofdstuk is de focus op empirische studies naar de Nederlandse melder en de Nederlandse klokkenluidersregelingen. Alles zal zo veel mogelijk aan veiligheid worden gerelateerd. Er zal onder andere nieuw onderzoek worden gepresenteerd naar het melden van veiligheidsissues door Nederlandse ambtenaren (op basis van de burgermonitor Amsterdam) over meldingen door burgers.

### **3.1 Meldingen door Nederlands overheidspersoneel**

We weten inmiddels iets meer over het intern melden van integriteitsschendingen in het Nederlands openbaar bestuur, dankzij recent onderzoek van de onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur van de Vrije Universiteit (De Graaf 2008, 2008) en over de werking van Nederlandse klokkenluidersregelingen dankzij onderzoek van de Universiteit van Utrecht (USBO 2008).

#### *3.1.1 VU onderzoek naar intern melden binnen de Nederlandse overheid*

Uit het VU onderzoek naar melden door Nederlands overheidspersoneel bleek dat de belangrijkste reden om vermoedens van een schending van een collega te melden in Nederland, is dat de schending botst met het eigen gevoel van rechtvaardigheid. De melder vindt dat er iets aan de misstand gedaan moet worden. Ook zelfprotectie is een belangrijke reden om een melding te doen. Andere aspecten die van belang zijn in de beslissing om te melden, zijn ernst van de schending, protectie van de schender en het hebben van een leidinggevende functie. De belangrijkste reden om *niet* te melden is, niet zo verrassend, de negatieve gevolgen die het melden voor de melder zullen hebben. Wel heel verrassend is dat ook de negatieve gevolgen voor de schender een grote rol spelen in het afwegingsproces al dan niet te melden. De melder voelt zich verantwoordelijk voor de mogelijke straf voor de schender. Over het algemeen wordt een melding niet gedaan vanuit rancune naar de schender. Verder spelen ook de inschatting van de reactie van de organisatie en de aan-/afwezigheid van bewijsmateriaal een rol.

De melder ondervindt grote gevolgen van het doen van de melding; het houdt de melder emotioneel nog lang en diepgaand bezig. In die gevallen waar de rest van de organisatie weet heeft van de melding, zijn de gevolgen nog groter. De melder loopt het risico uit de groep gezet te worden. Wat bij dit alles niet helpt is dat melders vinden dat ze slecht op de hoogte worden gehouden van de gevolgen van hun melding en dat ze vaak vanuit de organisatie geen enkele waardering voelen. Anoniem melden is voor de meeste melders is geen optie geweest.

Bij twee derde van de meldingen zijn er grote of zeer grote twijfels geweest voordat de melding gedaan werd. Dit betekent dat het van groot belang is na te denken hoe de melder in het afwegingsproces ondersteund kan worden. Er valt immers te verwachten dat als er grote twijfels zijn bij degenen die gemeld hebben, er ook vele potentiële melders zijn geweest waar de balans naar de andere kant is doorgeslagen.

Een goed integriteitsbeleid blijkt cruciaal voor een goed meldbeleid: duidelijk maken en bediscussiëren wat wel en wat niet kan en wat de specifieke integriteitsrisico's zijn in de eigen organisatie, een als rechtvaardig ervaren sanctioneringsbeleid (rechtvaardig straffen),



aandacht voor de negatieve gevolgen (voor groep, organisatie, en ambtenaar) van niet-melden en het goed informeren en waarderen van de melders.

### *3.1.2 Onderzoek naar klokkenluiderregelingen in Nederland*

Het USBO (2008: 3-5) heeft in 2007-2008 onderzoek verricht de klokkenluiderregelingen in Nederland. De volgende twee vragen stonden centraal:

1. Dragen de regelingen bij aan het bevorderen van het intern melden en opsporen van misstanden?
2. Bieden de regelingen voldoende bescherming aan ambtelijke klokkenluiders?

Er is o.a. empirisch onderzoek verricht middels een enquête onder ambtenaren die in 2007 via een website toegankelijk werd gemaakt door de afdeling Kennisinfrastructuur & Analyse (K&A) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het doel van dit onderzoek is te komen tot zo veel mogelijk meldingen, niet het voorkomen van misstanden en het bevorderen van veiligheid; dit kan als kanttekening bij het onderzoek gelden. Op pagina 15 wordt weliswaar geconcludeerd dat het officiële doel van de Nederlandse klokkenluidersregelingen is het “voorkomen en beëindigen van misstanden”, maar op dezelfde pagina wordt dat verengd tot het bevorderen van intern melden en bescherming van klokkenluiders.

Het antwoord op de eerste onderzoeksvraag, of de regelingen het interne melden en opsporen van misstanden bevorderen, is: slechts in beperkte mate. Uit de enquête onder de ambtenaren blijkt dat het overgrote deel ervan doordrongen is dat een interne melding, bij de leidinggevende of eventueel een interne vertrouwenspersoon, de koninklijke weg is. Ongeveer de helft heeft er vertrouwen in dat er door hen daadwerkelijk ook iets aan de misstand wordt gedaan. Ook positief was dat van het deel van de ambtenaren dat de afgelopen twee jaar daadwerkelijk een vermoeden van een misstand heeft gehad (12,8%), tweederde (8,5% van alle ambtenaren) dat vermoeden ook intern heeft gemeld. Het lijkt echter niet zo te zijn dat de bestaande regelingen daar iets aan bij hebben gedragen: bij slechts 31% van de ambtenaren zijn de regelingen of hun inhoud bekend. Van degenen die een vermoeden van een misstand hebben en dit melden, meldt slechts een zeer klein percentage (5,9%) dat op basis van een klokkenluidersregeling. Veel respondenten gaven aan dat de regelingen niet meer zijn dan instrumenten en dat het uiteindelijk gaat om een cultuur waarin vermoedens zonder angst voor negatieve gevolgen gemeld moeten kunnen worden. De belangrijkste redenen om een vermoeden niet te melden is dat men bang is voor negatieve gevolgen voor zichzelf, men denkt dat er toch niets mee wordt gedaan de regeling niet kent en dat men geen vertrouwen heeft in de persoon bij wie gemeld zou moeten worden.

De Vertrouwenspersonen integriteit (VPI) vervullen in het proces van het intern melden van een vermoeden van een misstand een nuttige rol, mits deze voldoende gezag en autonomie binnen de organisatie hebben en daadwerkelijk vertrouwelijkheid kunnen bieden. Indien aan deze voorwaarden niet wordt voldaan blijft de rol van vertrouwenspersoon beperkt tot die van een luisterend oor en klankbord, en heeft deze voor een (potentiële) melder weinig toegevoegde waarde.

Uit het onderzoek (USBO 2008) komen een aantal duidelijke beperkingen t.a.v. de bestaande regelingen naar voren. Waaronder dat de groep van meldingsgerechtigden beperkt is tot ambtenaren in actieve dienst die alleen een vermoeden over de eigen organisatie kunnen

melden. Hierdoor kunnen ambtenaren die de organisatie hebben verlaten, of die een vermoeden hebben van een misstand in een andere overheidsorganisatie, geen beroep doen op de regelingen. Verder blijkt de enge definitie van het begrip misstanden drempels op te werpen voor potentiële melders. Volgens een deel van de regelingen moet er op dit moment sprake zijn van ‘grove’ schendingen, een ‘groot’ gevaar of een ‘zeer’ onbehoorlijke wijze van functioneren. Het probleem van de interpretatie van de ernst van de misstand wordt bij de melder gelegd.

Uit het onderzoek blijkt verder dat de Commissie Integriteit Overheid (CIO) geen enkele rol speelt bij het opsporen van misstanden. De commissie is onbekend en geniet weinig vertrouwen, de weg naar de commissie kent veel drempels, en zij opereert als een commissie van bezwaar en beroep in plaats van als een onderzoeksinstantie. De CIO treedt zo min mogelijk in rechtspositionele kwesties, ook als deze samen hangen met de melding en mogelijk het gevolg zijn van represailles. Zelfs als de CIO dat wel zou willen, heeft ze geen bevoegdheden of juridische middelen om een melder enige formele rechtsbescherming te bieden – daarvoor dient een benadeelde een, vaak lange en ingewikkelde, gang naar de ambtenarenrechter te maken.

Het antwoord op de tweede onderzoeksvraag, of de regelingen bijdragen aan het beschermen van melders, is een duidelijk “nee”; de regelingen bieden ambtelijke klokkenluiders vrijwel geen (rechts)bescherming. Dit gebrek aan bescherming vormt voor een deel van de ambtenaren een belangrijke reden om een vermoeden van een misstand niet te melden.

De meeste regelingen kunnen melders slechts een beperkte mate van vertrouwelijkheid bieden. Meldingen worden vrijwel nooit vertrouwelijk behandeld en de melder heeft geen garantie dat zijn of haar identiteit tijdens de procedure voor de rest van de organisatie onbekend blijft; de term vertrouwenspersonen integriteit is dus misleidend.

Verder werd duidelijk dat in de regelingen zelf niet is voorzien in enige specifieke vorm van rechtsbescherming voor melders – anders dan het algemene verbod dat betrokkene op geen enkele wijze in zijn rechtspositie wordt benadeeld als gevolg van de melding. Deze formele beschermingsbepaling wordt verder geen kracht bij gezet in de vorm van concrete vormen van bescherming.

### **3.1.3 Nederlandse regelingen vergeleken met buitenlandse**

Zoals eerder vermeld zijn, naast bescherming van de melder, andere doelen van klokkenluidersregelingen denkbaar en zelfs wenselijk. Zoals het faciliteren en bemoedigen van het uiten van vermoedens van misstanden en het verzekeren dat dit soort informatie goed wordt onderzocht. Waar voorstanders van klokkenluidersregelingen menen dat het publieke belang boven dat van een werkgever gesteld moet worden en dat dus de werknemer die iets belangrijks wil melden goed beschermd moet worden, hebben werkgevers vaak betoogd dat geheimhouding in organisaties cruciaal is voor vrije ondernemingen en dat de bescherming van klokkenluidersregelingen neer komt op het beschermen van spionage (Vandekerckhove 2009). Dus komen regelingen aangaande klokkenluiders vaak neer op een afweging van publieke en private belangen. Overigens zagen we al eerder dat klokkenluiders helemaal niet de misnoegde verbitterde deloyale werknemers zijn, waardoor de tegenstelling niet lijkt te bestaan. Elke organisatie lijkt erbij

gebaad een duidelijk systeem te hebben waardoor interne misstanden gemeld en opgelost kunnen worden.

Vandekerckhove (2009: 2) concludeert op basis van een internationale vergelijking van klokkenluidersregelingen:

“The unease showing from these pieces of legislation is with regard to:

1. whether to treat internal whistleblowing as an equal alternative to external whistleblowing
2. whether the organization has any responsibilities for enabling internal whistleblowing,
3. to what extent internal channels null the need for external whistleblowing options.”

Vandekerckhove noemt de Public Interest Disclosure Act (PIDA) van Groot Brittannië als een model dat de bescherming van klokkenluiders stabiliseert ten opzichte van deze drie punten. Hieruit destilleert hij een normatief model om klokkenluidersregelingen te waarderen:

1. Drie zogenaamde “tiers”/ (“lagen”) moeten aanwezig zijn: intern melden; melden aan een instantie die namens de samenleving opereert; publiekelijk melden.
2. De tweede tier moet buiten de organisatie zelf (de eerste tier) liggen, onafhankelijk zijn, maar wel met een mandaat van de organisatie.
3. De toegankelijkheid van de tweede en derde tier moeten dezelfde zijn als de eerste.

Met dit model naar Nederland gekeken, valt allereerst op dat in de publieke sector er inmiddels een verplichting is intern melden mogelijk te maken. Een tweede tier is echter afwezig. Of het zou de CIO moeten zijn, maar we zagen al dat die niet als zodanig functioneert. Vandekerckhove (2009) merkt ook op dat het voor de onafhankelijkheid van de CIO beter zou zijn als het aan het parlement rapporteert, in plaats van de minister, zoals nu. De CIO is immers weliswaar buiten de meeste overheidsorganisaties waarvan de ambtenaren een beroep op haar kunnen doen, maar wel binnen dezelfde uitvoerende macht.

Wat betreft de derde tier is simpelweg niks geregeld in Nederland, zo merkt Vandekerckhove (2009) op. “Ambtelijke klokkenluiders mogen misstanden alleen intern melden.” (Van Uden 2006: 34). Er is niks geregeld over wanneer ambtenaren naar buiten kunnen met informatie over misstanden. “Although the policy document issued by the Ministry of Internal Affairs from 1999 (MinBZK 1999) refers to the UK PIDA as exemplary policy, its 3-tiered model does not appear to be well understood.” (Vandekerckhove 2009: 6).

### **3.2 burgermeldingen**

In deze paragraaf staat het melden van buiten naar binnen centraal: meldingen door burgers. Op het voorblad van dit onderzoeksverslag staat een illustratie met daarop het anonieme meldpunt waar burgers van Venetië in de 14<sup>e</sup> eeuw fraude en corruptie van de overheid konden melden (dit meldpunt werd overigens vaak misbruikt om politieke tegenstanders te beschadigen).

Veel mensen zijn wel eens getuige van een integriteitsschending door een ambtenaar of politicus, of vermoeden dat er iets niet in de haak is. Op die momenten is er het dilemma van het al dan niet melden van de vermoedelijke of geconstateerde schending en de vraag bij wie dat dan zou moeten of kunnen. Uit eerder onderzoek weten we dat bij een gemeente

als Amsterdam ongeveer 20 procent van de onderzochte integriteitsschendingen door een burger is aangemeld (De Graaf 2008).

Toch melden burgers en medewerkers lang niet alles wat ze weten. Uit internationaal onderzoek is bekend dat medewerkers moeite hebben met het melden van vermoedens van integriteitsschendingen (bijv. Zipparo 1999) en dat burgers in het algemeen terughoudend zijn in het melden van vermoedens van strafbare feiten (Gorta en Forell 1995), met name als het om zogenaamde witte boordencriminaliteit gaat en om criminaliteit zonder direct aanwijsbare slachtoffers (wat het geval is bij veel integriteitsschendingen).

In een overzichtsartikel (Gorta en Forell 1995) worden de volgende factoren genoemd die bij burgers een rol spelen bij het *niet* melden van (witte boorden) criminaliteit en integriteitsschendingen: angst voor vergelding, het vermoeden dat er geen doeltreffende actie op de melding zal volgen, de veronderstelling dat het alleen de moeite waard is een schending te melden als het om een ernstig misdrijf gaat, onzekerheid over voldoende bewijs en de verwachting dat de schending weinig persoonlijke gevolgen voor de potentiële melder zal hebben. Skogan (1984) komt in een overzicht van wereldwijd onderzoek tot vergelijkbare determinanten van melden door burgers.

Om meer te weten te komen over meldingen door burgers van integriteitsschendingen van ambtenaren, is nader empirisch onderzoek verricht, met als hoofdvraag:

*Waarom en waar melden burgers (vermoedens van) integriteitsschendingen door ambtenaren (niet)?*

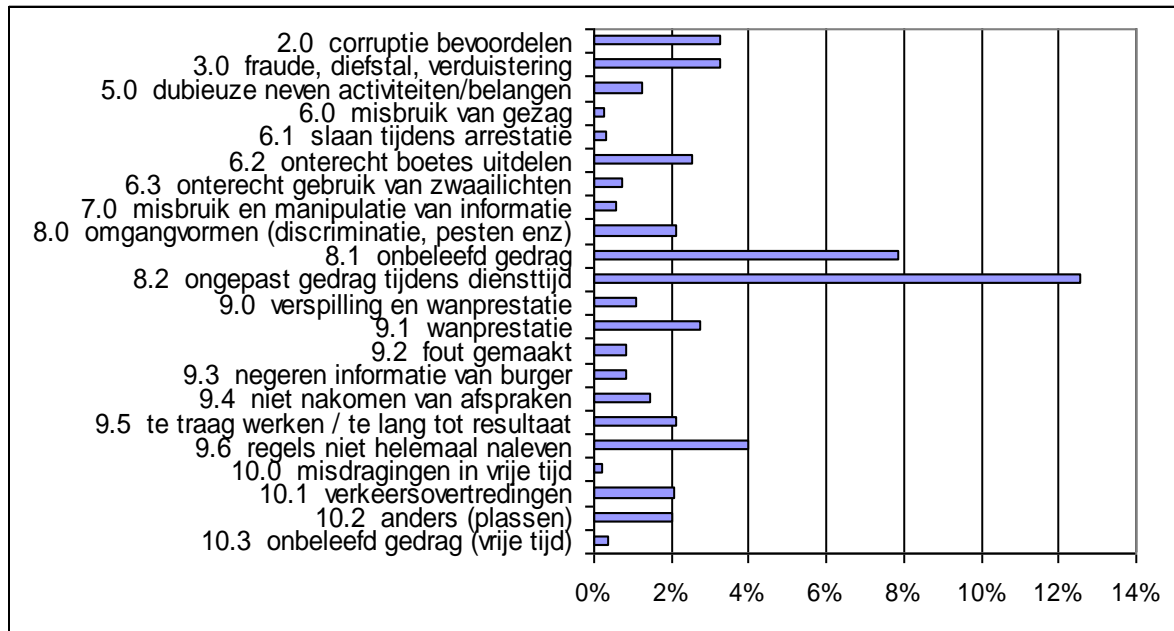
Om deze vraag te beantwoorden, zijn hierover enkele vragen opgenomen in de Burgermonitor Amsterdam 2008. Deze vragenlijst is op verschillende manieren afgenomen: telefonisch, schriftelijk, face-to-face en online, waarbij de meeste vragenlijsten telefonisch zijn afgenomen. In deze enquête werden aan Amsterdamse burgers enkele vragen gesteld over het melden van een integriteitsschending indien ze hiervan getuige van zijn geweest, en de intentie om te melden indien ze niet eerder getuige zijn geweest van een integriteitsschending door een ambtenaar.

De eerste deelvraag van dit deelonderzoek luidde: Hoeveel burgers zijn getuige van een integriteitsschending door bestuurders en van welk type integriteitsschendingen zijn burgers getuige? Om deze vraag te beantwoorden zijn alle incidenten die de respondenten hebben beschreven, gecategoriseerd volgens de in hoofdstuk 2 beschreven categorieën. Van de 2854 respondenten hebben 286 respondenten in de afgelopen twee jaar een ambtenaar iets zien doen dat niet-integer is; dat is 10%. In de vragenlijst werd niet-integer gedrag omschreven als 'gedrag dat niet mag of niet door de beugel kan'. Op basis van de specificaties en de beschreven incidenten van de respondenten, zijn echter veel antwoorden (48%) hier uiteindelijk niet als integriteitsschending aangemerkt; 147 voorvallen zijn als integriteitsschendingen zijn meegenomen. Dit betekent dat 5,2% van de respondenten de afgelopen twee jaar een Amsterdamse ambtenaar iets heeft zien doen dat niet-integer is.

Om welk type integriteitsschendingen gaat dit niet integere gedrag? Uit eerder onderzoek viel op dat de schendingen die bekend zijn bij de gemeente Amsterdam en die zijn aangemeld door burgers, in 46% van de gevallen sprake is van (vermeend) slachtofferschap van een schending in de categorieën corruptie, fraude en diefstal (De Graaf 2007). Dit komt niet overeen met de percentages waargenomen schendingen in Amsterdam in dit onderzoek: van de genoemde integriteitsschendingen vallen de meeste in de categorie 'omgangsvormen'

(22,6% van de beschreven incidenten) en in de categorie ‘verspilling en wanprestatie’ (12,7% van de beschreven incidenten). Zie figuur 1.

**Figuur 1: De onderverdeling van schendingen per categorie, van alle respondenten die een schending heeft meegemaakt**

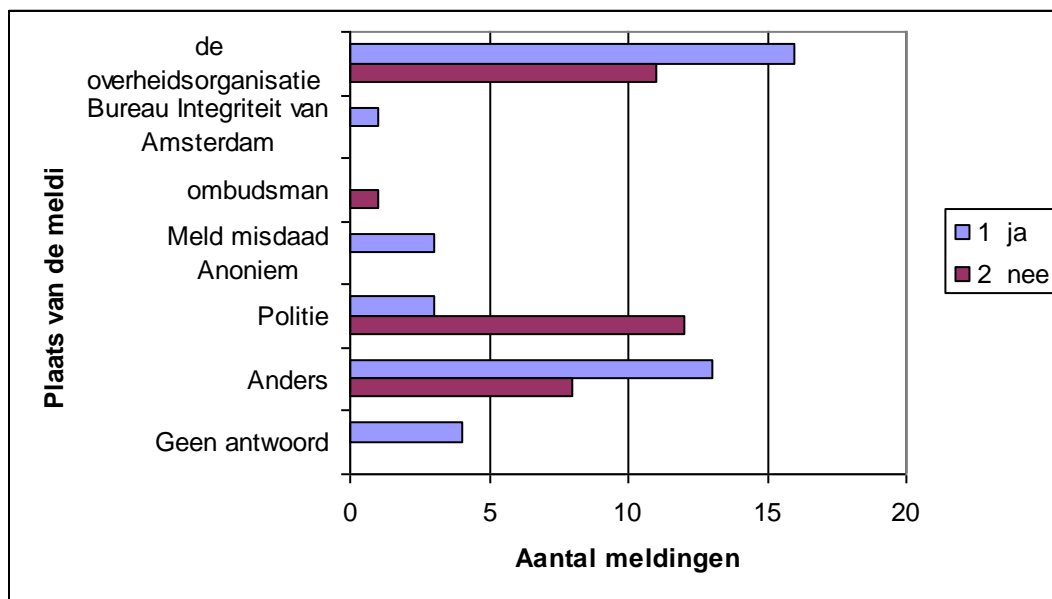


De tweede deelvraag van dit deelonderzoek naar burgermeldingen luidde: Van de burgers die getuige zijn geweest van een integriteitsschending van een ambtenaar, hoeveel melden dit en om welke types integriteitsschendingen gaat dat? Van de respondenten die een ambtenaar iets hebben zien doen dat in hun ogen niet-integer was, heeft 23,7% dit voorval gemeld. Hierbij valt op dat de voorvallen die genoemd zijn, maar die niet aan de ambtenaar toe te schrijven zijn, bijna allemaal wél gemeld zijn, en de beschrijvingen van incidenten die niet zelf zijn meegemaakt werden juist nauwelijks gemeld. Van alleen de ‘echte’ integriteitsschendingen werd slechts 17,6% gemeld. De gevallen van ‘fraude, diefstal en verduistering’ en ‘misdragingen in vrije tijd’ werden nooit gemeld, en de integriteitsschendingen in de categorieën ‘omgangsvormen’ en ‘misbruik van gezag’ zelden (respectievelijk 12,7% en 18,2%).

De derde deelvraag van dit deelonderzoek luidde: Waar zijn de meldingen gedaan en hoe tevreden zijn burgers achteraf over de ondernomen acties die volgden op de melding? In de monitor werd gevraagd naar de plaats waar een (vermeende) integriteitsschending gemeld is. Hiervoor werden ‘de overheidsorganisatie waar de ambtenaar werkt’, ‘Bureau Integriteit Amsterdam’, ‘de ombudsman’, ‘meld misdaad anoniem’ en de ‘politie’ als mogelijke antwoorden in de enquête genoemd, en respondenten konden ook kiezen voor de categorie ‘anders’ of ‘weet niet’. Opvallend is dat geen van de genoemde voorvallen bij de ombudsman werd gemeld. Bij Bureau Integriteit Amsterdam werden slechts twee integriteitsschendingen gemeld, beide in de categorie ‘dubieuze nevenbelangen of -activiteiten’. Bij ‘Meld Misdad Anoniem’ kwamen drie meldingen binnen; dit waren echter geen integriteitsschendingen, laat staan misdaden. 31,9% van de meldingen werd gedaan bij de overheidsorganisatie waar de ambtenaar werkt en 23,2% werd gedaan bij de politie. Maar bij de meldingen van integriteitsschendingen die gemeld zijn bij de politie ging het in alle gevallen om een schending door een (of meer) politieagent(en). In deze gevallen is de politie dus ook de

overheidsorganisatie waar bij de ambtenaar werkt. Dat betekent dat meer dan helft (55,1%) van de meldingen van integriteitsschendingen bij de overheidsorganisatie wordt gedaan waar de desbetreffende ambtenaar werkt. De respons op deze vraag was echter zeer laag (24% van de respondenten die een integriteitsschending hebben meegemaakt, heeft deze vraag beantwoord, maar in slechts 18% van de gevallen betrof het een daadwerkelijke integriteitsschending), waardoor de resultaten weinig generaliserende waarde hebben. Ongeveer evenveel respondenten wisten wel als niet wat er met hun melding is gebeurd. Vooral van de meldingen bij de politie wist men het niet (80%), bij alle andere genoemde plaatsen wist men het ongeveer even vaak wel als niet, of is er te weinig respons om uitspraken gefundeerd te doen. Zie figuur 2.

**Figuur 2: Aantal meldingen waarvan men wel of niet weet wat er met de melding is gebeurd**

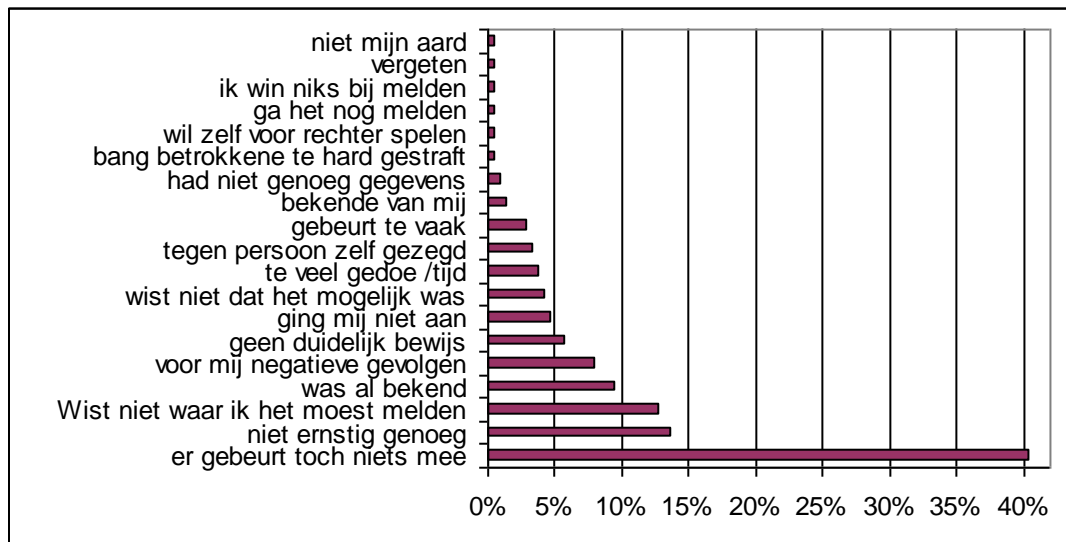


De vierde deelvraag luidde: Wat zijn de redenen om een waargenomen schending niet te melden? Bij het melden van een directe collega bleek eerder in dit rapport, is er vaak een botsing tussen een loyaliteit naar de eigen groep en de directe collega's aan de ene kant, en een loyaliteit naar de organisatie, de professie, of het 'goede' in het algemeen aan de andere kant (De Graaf 2008). Dit loyaliteitsconflict staat meldingen vaak in de weg, maar het dilemma geldt natuurlijk niet bij burgermeldingen. Wat zijn dan wel de afwegingen niet te melden? Van de respondenten die aangeven wel een voorval van een integriteitsschending te hebben meegemaakt, gaf 76,3% aan hier geen melding van te hebben gemaakt. Aan deze respondenten is gevraagd wat de reden was om het voorval niet te melden. Hiervoor werden een aantal standaard antwoordcategorieën genoemd, op basis van de internationale literatuur, en konden de respondenten ook kiezen voor de optie 'anders'.

Van de respondenten die de vraag hebben beantwoord gaven de meesten als reden dat er toch niets met zo'n melding gebeurt (40,4%). 13,6% geeft aan dat het voorval niet ernstig genoeg was, en 12,7% geeft aan dat men niet wist waar het gemeld moest worden. De antwoorden die werden gegeven in de categorie 'anders' zijn gegroepeerd naar 12 subcategorieën. Hierbij werd vaak genoemd dat de schending al bekend was (9,4%). Vervolgens gaf 8,0% aan dat er mogelijk negatieve gevolgen voor de melder zouden kunnen zijn, en 5,6% vond dat hij/zij geen duidelijk bewijs had. 4,7% meldde het voorval niet omdat

ze vonden dat het ze niet aanging; 4,2% wist niet dat het mogelijk was om het voorval te melden; 3,8% vond het te veel moeite of tijd kosten; 3,3% heeft het tegen de ambtenaar zelf gezegd; 2,8% vindt dat 'het te vaak gebeurt'; en bij 1,4% van de gevallen ging het om een bekende van de respondent. De overige categorieën te zien in figuur 3 scoren onder de 1%.

**Figuur 3: Reden om niet te melden: percentages van het totaal aantal respondenten dat een ervaren integriteitsschending niet heeft gemeld**

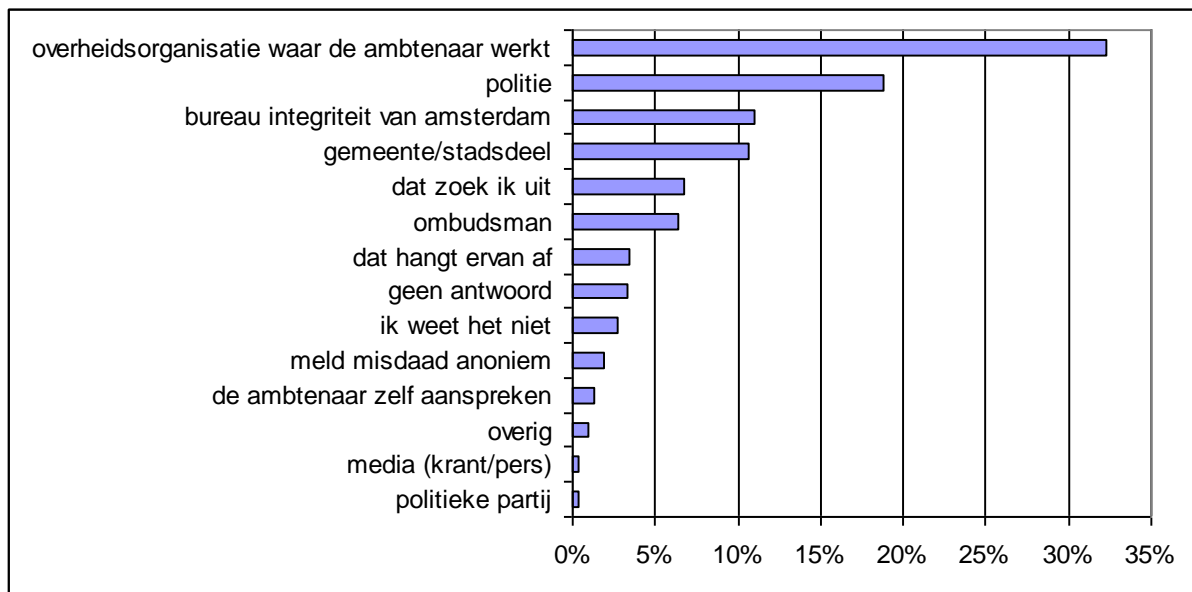


Zoals eerder vermeld, weten we uit de internationale literatuur over meldingen binnen organisaties we dat er een verschil is tussen intenties te melden en daadwerkelijk meldgedrag (Mesmer-Magnus en Viswesvaran 2005). Hoe de relatie precies is tussen intenties te melden bij burgers en hun daadwerkelijk meldgedrag, weten we echter niet. Maar uiteraard kunnen intentie cijfers wel een indruk geven. Aangezien 9 op de 10 respondenten bij de burgermonitor aangaven geen integriteitsschending te hebben gezien, was het interessant om deze grote groep te vragen wat ze gedaan zouden hebben als ze wel iets hadden gezien. De vijfde deelvraag van dit onderzoek luidt: Wat zijn de *intenties* van burgers om integriteitsschendingen van een ambtenaar al dan niet te melden, waarom, en waar zou een eventuele melding gedaan worden?

Van de respondenten die geen voorval van integriteitsschending hebben meegemaakt, geeft 60,9% aan wel de intentie te hebben dit te melden als zo'n voorval zich voordoet, 26,5% zal het niet melden en 12,6% weet het niet. 60,9% is een veel hoger percentage dan degenen die iets gezien hebben en ook daadwerkelijk hebben gemeld; de intentie om te melden is dus (veel) groter dan daadwerkelijk meldgedrag.

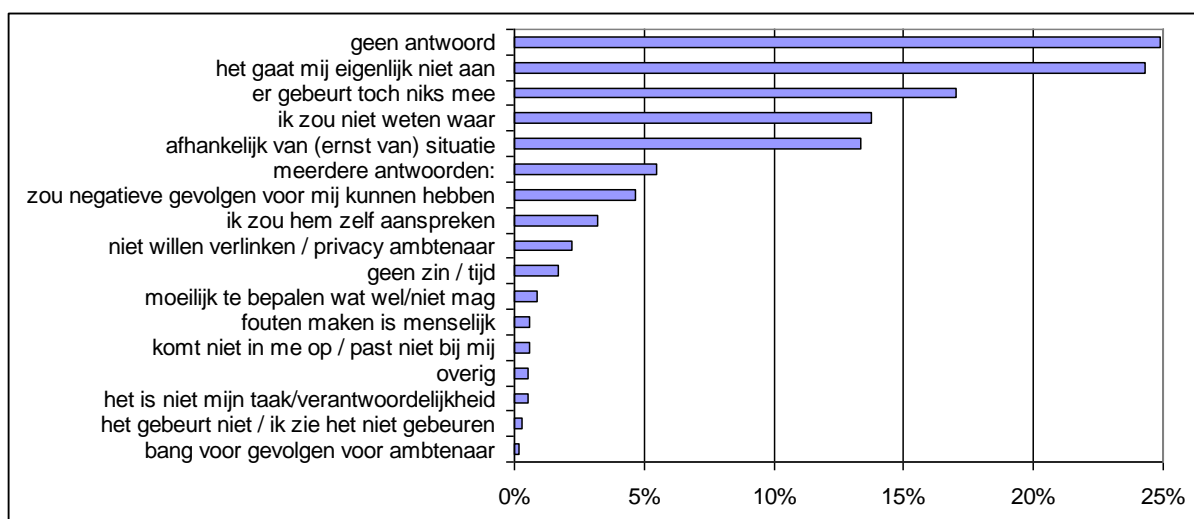
Voor het antwoord op de vraag waar een melding gedaan zou worden (vraag 40), werden als standaardantwoordcategorieën 'de overheidsorganisatie waar de ambtenaar werkt', 'bureau integriteit van Amsterdam', 'ombudsman', 'meld misdaad anoniem' en de 'politie' gegeven. Ook hadden de respondenten de gelegenheid om een andere locatie te noemen. 32,3% van de respondenten die deze vraag hebben beantwoord gaf aan de melding te zullen doen bij de overheidsorganisatie waar de ambtenaar werkt, 18,8% bij de politie, 11,0% bij Bureau Integriteit van Amsterdam, 6,4% bij de ombudsman en 1,9% bij Meld Misdaad Anoniem. Zie figuur 4.

**Figuur 4: Locatie waar een melding zou worden gedaan, indien de respondenten getuige zouden zijn van een integriteitsschending en deze zouden willen melden**



26,5% van de respondenten die geen integriteitsschending hebben meegemaakt, heeft ook niet de intentie om een dergelijke schending te melden, of gaf geen antwoord op deze vraag. Van deze respondenten gaf 24,3% aan het voorval niet te zullen melden omdat het de respondent eigenlijk niet aan gaat. 17% zou het voorval niet melden omdat er toch niets mee gebeurt, en 13,7% weet niet waar het gemeld zou moeten worden. 13,3% laat het afhangen van de situatie, dit zijn grotendeels de mensen die geen antwoord gaven op de vraag 'zou u het voorval melden?'. 4,7% zou het voorval niet melden omdat het voor de respondent zelf negatieve gevolgen zou kunnen hebben, 3,2% zou de ambtenaar zelf aanspreken, 2,2% wil niet verlinken of vindt de privacy van de ambtenaar te belangrijk, en 1,7% heeft geen zin of tijd om een dergelijk voorval te melden, zie figuur 5.

**Figuur 5: Redenen om de intentie te hebben een integriteitsschending niet te melden**





Samenvattend zijn de volgende antwoorden verkregen op de hoofdvraag van dit deelonderzoek naar burgermeldingen: *waarom en waar melden burgers (vermoedens van) integriteitsschendingen door ambtenaren (niet)?* Ongeveer 10 procent van de Amsterdamse burgers geeft aan de afgelopen 2 jaar een Amsterdamse ambtenaar iets te hebben zien doen wat niet door de beugel kan. Veel respondenten hebben echter voorvallen ingevuld die geen integriteitsschendingen waren, of waarbij men zelf niet (indirect) getuige is geweest van het voorval. In ongeveer de helft van die 10% kunnen we niet van een integriteitsschending spreken. De meeste integriteitsschendingen waarvan de respondenten getuige zijn geweest, vallen in de categorie ‘omgangsvormen’. Het betrof hier voornamelijk politieagenten die niet adequaat op situaties reageerden. Vervolgens zagen de respondenten meer integriteitsschendingen in de categorie ‘verspilling en wanprestatie’. Slechts 23,7% van de respondenten die een schending menen te hebben waargenomen, heeft dit ook ergens gemeld. De belangrijkste redenen om een waargenomen schending niet te melden, zijn: “niet ernstig genoeg”; “wist niet waar ik moest melden”. Uit de resultaten bleek dat er een klein verband is tussen de leeftijd en het doen van een melding: oudere mensen meldden een integriteitsschending iets vaker dan jongeren. Dit verband bestaat niet bij de intentie tot melden; bij de intentie spelen (hoger) opleidingsniveau en (meer) inkomen juist een rol. Binnen organisaties zien we overigens dezelfde verbanden (Miceli, Near, en Dworkin 2008). De helft van de melders weet wat er met de melding is gebeurd, en daarover is het merendeel ontevreden. De voornaamste reden dat burgers geen intentie hebben om een voorval te melden is omdat ze denken dat er toch niets mee gebeurt (ruim 40%). Dit gebrek aan terugkoppeling en het lage vertrouwen in daadwerkelijke actie, werkt waarschijnlijk demotiverend zodat de melders in het vervolg minder snel de intentie zullen hebben een dergelijk voorval te melden. Net als bij meldingen vanuit organisaties, lijkt een goede terugkoppeling bij meldingen van buiten belangrijk voor de bevordering van meldgedrag door burgers. Behalve het gebrek aan terugkoppeling, geven de respondenten aan dat de voornaamste redenen om een voorval niet te melden zijn ‘er wordt toch niets mee gedaan’, ‘het voorval was niet ernstig genoeg’ of ‘men wist niet waar het gemeld kon worden’. Vooral de respondenten die een integriteitsschending hebben gezien in de categorie ‘fraude’ en ‘misbruik van gezag’ geven aan dit niet te hebben gemeld omdat er niets mee zou worden gedaan, en vooral de respondenten die een integriteitsschending hebben gezien in de categorie ‘misdragingen in vrije tijd’ gaven aan dit niet te hebben gemeld omdat de situatie niet ernstig genoeg was. De meeste meldingen worden gedaan bij de overheidsinstantie waar de ambtenaar werkt. Sommige respondenten geven ook aan de ambtenaar eerst zelf aan te (zullen) spreken op het gedrag. Ook bij de ‘intentie-vragen’ bleek dat de organisatie zelf vaak de eerste plaats is waar men aan denkt om een melding te doen. Hieruit blijkt dat burgers de melding graag dicht bij de ‘plaats delict’ willen doen; dit blijkt ook uit de spontane antwoorden voor meldplaatsen zoals ‘een belangenvereniging in de buurt’ en ‘de buurtregisseur’. Het vormt tevens een verklaring waarom het aantal meldingen bij Bureau Integriteit Amsterdam, Meld Misdaad Anoniem en de Ombudsman, zeer gering zijn.

### **3.3 Melden in het Nederlandse bedrijfsleven**

Hoewel de Stichting van de Arbeid en de FNV sinds 1999 lobbyen voor klokkenluidersregelingen in de private sector in Nederland, is er in Nederland, zeker in international perspectief, zeer weinig geregeld (Vandekerckhove 2009). “Klokkenluiders in de private sector zijn aangewezen op de vage norm van het goed werkgever- en werknemerschap in artikel 7:611 BW.” (Van Uden 2006: 34) In feite is tot nu toe in Nederland besloten tot zelfregulering. De onduidelijkheid in Nederland leidt tot risicomijdend gedrag (Van Uden 2006, 2004, 2005). “Terwijl men in Nederland veel heil

verwacht van zelfregulering, riskeren Amerikaanse werkgevers gevangenisstraf als zij klokkenluiders benadelen en kunnen werknemers die fraude aan het licht brengen voor enorme beloningen in aanmerking komen” (Van Uden 2006: 33). De betrokken ministers hebben zich tot nu toe ook tegen beloning van klokkenluiders uitgesproken, zoals in de Verenigde Staten, dat zou een verkeerd signaal zijn (Van Uden 2006).

De Code Tabaksblat verplicht beursvennootschappen een klokkenluidersregeling in te voeren. Dit betreffen misstanden over ‘de financiële verslaglegging, de interne risicobeheersing- en controlesystemen en de audit’; voornamelijk boekhoudkundige kwesties dus (Van Uden 2004). Veiligheidsgerelateerde zaken lijken te worden uitgesloten. Aangezien verder alleen in interne procedures wordt voorzien, is de reikwijdte beperkt (Van Uden 2006). Een in opdracht van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geschreven evaluatie in 2006 concludeert dat 12% van de particuliere werkgevers in Nederland zelf aangeeft dat de eigen onderneming een (interne) klokkenluiderprocedure heeft (ECORYS 2006: 27); hoe groter de onderneming hoe meer kans. “Richten we ons specifiek op de groep respondenten die aangeeft dat de onderneming een klokkenluidersregeling heeft, dan blijkt daarvan circa 27 procent alle elementen te hebben geïmplementeerd.” (ECORYS 2006: 27). Twee tot drie procent was van plan om op korte termijn een klokkenluiderprocedure in te voeren. Op brancheniveau worden niet of nauwelijks afspraken gemaakt over de totstandkoming van klokkenluiderprocedures (ECORYS 2006). Het ECORYS rapport geeft verder aan dat bestaande klokkenluiderprocedures weliswaar toeziet op zorgvuldige afhandeling in het belang van de te goeder trouw handelende werknemer, maar dat de positie van deze werknemer op de werkvloer door het melden van een misstand toch vaak beschadigd raakt. In de praktijk meldt het merendeel van de particuliere werknemers een misstand niet (ECORYS 2006).

Ook maakt het ECORYS rapport duidelijk dat de gedragscode van de Stichting van de Arbeid (StvdA) aangaande het belang van een goede klokkenluidersregeling relatief onbekend is in het Nederlandse bedrijfsleven. Deze code is in juni 2003 op het verzoek van de minister van SZW in de StvdA tot stand gekomen. Hoewel men uitgaat van de premisse dat art. 7:611 BW klokkenluiders voldoende beschermt, blijkt, zo wordt erkend, in de praktijk toch behoefte aan gedragsregels (Van Uden 2004). Wordt een misstand conform deze code gemeld, dan handelt de betrokkene als goed werknemer. Net als de Code Tabaksblat is de Code van de StvdA niet bindend en dus is er geen enkele garantie dat werkgevers het over zullen nemen. “Inhoudelijk voldoet de code echter veel beter dan de regeling voor rijksambtenaren. Misstanden worden als in de PIDA omschreven.” (Van Uden 2004: 17).

Op papier zou de Sarbanes-Oxley Act (SOX), uit de VS (2002) als voorbeeld voor Nederland kunnen dienen als klokkenluiderswetgeving voor de particuliere sector. De wet is op het eerste gezicht namelijk indrukwekkend. Zo staat er een gevangenisstraf tot 12 jaar in voor het onrecht straffen van klokkenluiders. De eerste evaluaties laten echter zien dat in de eerste 5 jaren van de praktijk deze wet niet goed werkt; de doelstellingen worden niet gehaald. Zo zijn gevangenisstraffen voor het onrechtmatig straffen van melders worden in de praktijk door de rechter niet opgelegd en blijkt het aantal meldingen zelfs te zijn *afgenomen*. Er blijken problemen met de beloofde anonimiteit, een groot (terecht) wantrouwen dat potentiële melders hebben in de wet, en vertraging van zaken waardoor informatie verloren gaat. 600 van de eerste 677 klachten van melders zijn ongegrond verklaard door de rechter, en in slechts 2 van deze door Dworkin onderzochte zaken is er in het voordeel van de melder besloten. SOX biedt dus geen bescherming voor klokkenluiders. Als één van de

redenen kan gelden dat veel zaken niet op de inhoud, maar op procedurele gronden worden afgedaan door de rechter.

De False Claim Act (FCA) uit de Verenigde Staten maakt het sinds de Amerikaanse burgeroorlog mogelijk dat melders tot 30 procent ontvangen van het bedrag dat de belastingbetaler bespaard wordt dankzij de melding van fraude (als de melding nieuw en terecht is). In 1986 is deze wet veranderd waardoor de kans op zo'n beloning enorm is toegenomen. Dit heeft tot een sterke stijging in het aantal meldingen geleid. Wel is er momenteel een achterstand van 10 jaar in het behandelen van de claims, met name claims betreffende organisaties die bij de Irak oorlog zijn betrokken. Voor veiligheidszaken lijkt een dergelijke wetgeving echter in Nederland niet geschikt.

### 3.4 Veiligheid en meldingen van binnen naar buiten

#### 3.4.1 Veiligheid van de groep

Bij een secundaire analyse van het onderzoeksmateriaal van het onderzoek naar ambtelijk melden door de VU, is specifiek naar het thema veiligheid gekeken. Wat daarbij allereerst opviel is dat geen verschillen zijn aangetroffen in het meldproces tussen veiligheidsorganisaties (een organisatie uit de veiligheidssector zoals de politie en het gevangeniswezen) en een niet veiligheidsorganisatie als de gemeente Amsterdam. De loyaliteitsdilemma's en groepsprocessen zijn hetzelfde. Dit mag verrassend heten voor degenen die uitgaan van het bestaan van een 'blue code of silence': een sterke onderlinge loyaliteit bij de politie wat tot minder meldingen zou leiden. Recent onderzoek van Rothwell en Baldwin (2007) naar klokkenluiden bij de Amerikaanse politie, heeft de hypothese van een 'blue code of silence' al ondergraven.

Wat betreft het type schendingen dat gemeld wordt, viel wat betreft de veiligheid ook geen grote verschillen tussen de verschillende overheidsorganisaties op; zij het dat de typen schendingen altijd enigszins branchegebonden zijn (zie verder: De Graaf 2008). Wel viel één specifieke groep van meldingen op: het melden van schendingen die de veiligheid van de eigen groep behelzen. Veiligheid werd namelijk als specifieke reden genoemd voor het melden door alle PIW-ers (penitentiair inrichtingswerkers) die zijn geïnterviewd. De schendingen waar het om ging waren ongeoorloofd geweld jegens justitiabelen, contrabande (m.n. mobieltjes en softdrugs), en ongeoorloofde contacten met justitiabelen. Enkele letterlijk citaten van deze melders: *"Het ging om misbruik van geweld. Je kan je collega's wel een hand boven het hoofd houden, maar niet ten koste van alles. Als iemands veiligheid in geding is, moet ik er wel een melding van maken."*; *"Dit moest in de gaten worden gehouden. Het is ook mijn veiligheid waar het hier om gaat."*; *"Ik moest daar iets mee doen ... voor onze veiligheid is het erg belangrijk ... Als een collega corrupt is, komt mijn veiligheid in gevaar."*; *"Het gaat om de orde en veiligheid, zo'n iemand kan haar vragen spullen mee te nemen. Stel je voor dat er iets zou gebeuren, dat er iets binnen komt, dan kan iemands leven ervan afhangen."* Eerder werd in het onderzoek duidelijk dat groepsprocessen en de angst voor matennaai te worden uitgemaakt, belangrijke redenen zijn om niet te melden. Vanuit dat oogpunt is het interessant dat juist binnen penitentiare inrichtingen, waar veelal in groepen gewerkt wordt waar collega's sterk van elkaar afhankelijk zijn (ze leven in een wereld waar veel geweld voorkomt), de belangrijkste reden om te melden juist - de veiligheid van - de groep zelf is. Opvallend is daarom dat veel benadrukt wordt dat de collega's van PIW-ers (en de justitiabelen) gevaar lopen door het gedrag van de schender. Het melden wordt, met andere woorden, niet

gerechtvaardigd vanuit een publiek belang, maar juist vanuit het belang van de eigen groep. Terwijl 'silent observers' vaak *niet* melden om precies dezelfde reden: ze zijn bang dat de groep erdoor geschaad wordt. Anders gezegd, het eerder geconstateerde loyaliteitsdilemma van meldingen wordt opgeheven als er gemeld kan worden voor de veiligheid van de groep: dan is er niet meer de keuze tussen de groep en een hoger doel, maar die tussen de groep (in termen van verraad) en de groep (in termen van veiligheid). Zodra het de eigen veiligheid betreft of die van de eigen groep, kan dus verwacht worden dat een waargenomen schending eerder gemeld wordt. Iets vergelijkbaar wordt geconstateerd door Miceli et al. (2008). Werknemers die klagen over de eigen veiligheid, doen dit niet zoals wellicht andere melders vanuit altruïstische motieven, ze doen het immers ook voor de eigen veiligheid.

### 3.4.2. Veiligheid en overheidsmeldingen

Op basis van de theorie is in dit rapport gespeculeerd wat de verschillen kunnen zijn tussen meldingen die de veiligheid betreffen en andere meldingen. Om meer te weten te komen over veiligheid en overheidsmeldingen is een nadere analyse verricht op het onderzoek van USBO in 2008. Het ging hier om een enquête onder ambtenaren die in 2007 via een website toegankelijk werd gemaakt door de afdeling Kennisinstructuur & Analyse (K&A) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze afdeling heeft ongeveer 12.000 ambtenaren (werkzaam bij het Rijk, Provincies, Waterschappen, Gemeenten, Politie en Defensie) in een bestand die lid zijn van een zogenaamd flitspanel. Per email zijn deze ambtenaren gevraagd een enquête in te vullen. Dat hebben 4012 respondenten gedaan.

Eerder zijn in dit rapport enkele uitkomsten van de genoemde enquête beschreven. Onder andere dat 12,8% de afgelopen twee jaar een vermoeden heeft gehad van een ernstige misstand op het werk. Van deze 512 ambtenaren gaf 9,6% (49 personen) specifiek aan dat het ging om “een (groot) gevaar voor de volksgezondheid, het milieu of de veiligheid”. Zie Tabel 1.

*Tabel 1: Om welke vermoedens ging het de afgelopen twee jaar?*

	%	N
Een ernstig strafbaar feit, bijvoorbeeld een misdrijf	18,4	512
Een (grote) schending van regels, bijvoorbeeld een gedragscode	72,5	512
Het misleiden van justitie	10,7	512
<b>Een (groot) gevaar voor de volksgezondheid, het milieu of de veiligheid</b>	<b>9,6</b>	<b>512</b>
Het bewust achterhouden van informatie over deze feiten	30,3	512
Een zeer onbehoorlijke wijze van functioneren die het goed functioneren van de openbare dienst in gevaar kan brengen, met bijvoorbeeld politieke beschadiging van bewindspersonen	36,3	512
Anders, namelijk	22,5	512

Vanwege de specifieke onderzoeksvraag van dit rapport is gekeken in hoeverre deze waarnemingen van veiligheid gerelateerde waarnemingen verschillen van waarnemingen van andere misstanden.

De 49 waarnemers van misstanden gerelateerd aan veiligheid komen uit alle sectoren, in dezelfde verhoudingen als de andere respondenten, zie tabel 2. Wel valt op dat het percentage burgerpersoneel van defensie dat misstanden aangaande de veiligheid waarneemt iets hoger ligt dan op basis van de totale enquête verwacht mocht worden, maar aangezien het hier om slechts 4 personen gaat, kunnen daar niet al te grote conclusies aan verbonden worden.

*Tabel 2: In welke sector bent u werkzaam?*

	Totale enquête	Waarnemers veiligheidsmisstanden
Rijk	20,6	22,4
Gemeenten	54,4	53,1
Provincies	4,1	2,0
Waterschap	3,3	4,1
Politie	12,0	6,1
Defensie (burgerpersoneel)	0,7	8,2
Defensie (militair personeel)	1,9	4,1
N	4011	49

Ook wat alle andere persoonlijke kenmerken van de waarnemers betreft, zoals geslacht, zijn er geen significante verschillen gevonden tussen waarnemers van veiligheidsmisstanden (18% vrouw) dan van andere misstanden (27% vrouw), al ligt dit iets lager dan het percentage (33%) van de vrouwen in de enquête als geheel.

Ook qua opleiding of huidige salarisschaal is er geen verschil tussen waarnemers van veiligheidsmisstanden en andere waarnemers en ambtenaren. Het enige dat opvalt is dat van de 49 waarnemers van een veiligheidsmisstand niet één in een hogere schaal dan 12 zit. Maar voor de enquête als geheel is dat ook slechts 8,8%, zie tabel 3.

*Tabel 3: Wat is uw salarisschaal?*

	Enquête als geheel	Waarnemers van veiligheidsmisstand
1	0,1	0
2	0	0
3	0,5	0
4	1,8	6,1
5	4,9	12,2
6	5,6	2,0
7	9,6	14,3
8	12,9	14,3
9	15,1	10,2
10	15,4	20,4
11	14,4	10,2
12	9,5	6,1
13	4,8	0
14	2,5	0
15	0,9	0
16	0,4	0
17	0,2	0

18	0,1	0
19	0,1	0
Weet niet/wil niet zeggen	1,2	4,1
N	3901	49

De belangrijkste vraag van dit deelonderzoek voor dit rapport was of waarnemers van een misstand gerelateerd aan veiligheid, dit eerder gemeld hebben dan waarnemers van andere misstanden. Dit blijkt niet het geval: 65,3% van de veiligheidsmisstanden zijn gemeld en 66,6% van de overige misstanden; geen verschil dus. Ook bleek er geen verschil te bestaan wat betreft het al dan niet melden op grond van de bestaande klokkenluidersregeling. Verder blijkt uit nadere analyses dat de plek waar gemeld wordt, eigenlijk niet verschilt. Alleen significant is dat veiligheidsmeldingen iets eerder worden gedaan bij de Vertrouwenspersoon Integriteit en bij de vakbond dan overige misstanden.

In Australië is recent een zeer groot onderzoek afgerond (het zogenaamde Whistling While They Work (WTWW) project) naar melden door overheidspersoneel (Brown 2008), waaronder een enquête met 7663 respondenten. In het kader van dit onderzoek is contact opgenomen met het onderzoeksteam om de data te kunnen vergelijken met de data in Nederland. Helaas bleken de analyses die hier zijn uitgevoerd echter niet mogelijk in Australië: “Unfortunately there is no way to compare non-role reporters and non-reporters with regards to either 'reasons for reporting' or 'post-report satisfaction'. This is because non-reporters were directed not to answer the questions relating to these issues in the survey as non-reporters (by virtue of never having made a report) not be able to provide a reason for reporting, nor would they have had a post-report experience to be either satisfied or dissatisfied with. Similarly we cannot compare reporters to non-reporters for reasons why they did not make a report.”

De conclusie is dat het melden van veiligheidsmisstanden niet verschilt van het melden van andere misstanden. Dat betekent dat de kennis die we hebben over melden en klokkenluiden, ook van toepassing is op veiligheidsgerelateerde misstanden.

## Hoofdstuk 4: Aanbevelingen aangaande melden en veiligheid in Nederland

In de voorgaande hoofdstukken zijn internationale klokkenluidersonderzoeken besproken evenals empirische studies naar melden in Nederland, zowel door werknemers als door burgers. Het melden is zoveel mogelijk in verband gebracht met (fysieke) veiligheid. De vragen die beantwoord worden in dit afsluitende hoofdstuk, zijn: Met het oog op de veiligheid worden klokkenluiders en melders in het Nederlands openbaar bestuur op de juiste manier beschermd? En: welke aanbevelingen kunnen worden gedaan?

### 4.1 De hoofdlijnen

In dit rapport is gekeken wat we uit de literatuur kunnen opmaken aangaande veiligheid en klokkenluiden (hst. 2) en zijn empirische onderzoeken bekeken op de relatie veiligheid en melden. Daaruit vallen de volgende lijnen op:

- Er is geen aanleiding te veronderstellen dat meldingen van schendingen betreffende de veiligheid wezenlijk verschillen van meldingen over andere schendingen. Wel is er duidelijk bewijs dat hoe ernstiger een schending wordt ingeschat, hoe eerder de schending wordt gemeld. Als het doel dus is het melden van veiligheidsrisico's te vergroten, een *early warning* system, dan is het belangrijk het belang en de ernst ervan te onderstrepen in die beroepen waar dit kan spelen. Hierover zo meer.

- Het blijkt voor potentiële melders belangrijk dat een melding serieus wordt genomen en dat er (proportioneel en in alle redelijkheid) iets met de melding wordt gedaan. Op dit punt schiet Nederland te kort. Burgers melden weinig omdat ze te weinig vertrouwen hebben dat er iets met de melding gebeurt en men weet niet waar eventueel te melden; de huidige klokkenluidersregelingen voor ambtenaren zijn slecht bekend, werken slecht en wekken weinig vertrouwen; en er is eigenlijk niets geregeld voor private werknemers.

- Een beslissing al dan niet te melden kan getypeerd worden als een loyaliteitsdilemma. Meldingen over directe collega's balanceren tussen een loyaliteit aan de eigen groep en de directe collega's aan de ene kant ("thick relaties"), en een loyaliteit naar de organisatie, de professie, het publieke belang, of het 'goede' in het algemeen aan de andere kant ("thin relaties"). In de praktijk blijkt bij veel werknemers de loyaliteit naar de eigen groep, de directe collega's en de eigen organisatie het sterkste wat melden van veiligheidsrisico's in de weg staat. Door op dit dilemma in te spelen, kunnen onveilige situaties eerder gemeld en voorkomen worden. Dit kan enerzijds door de loyaliteit naar het publieke belang of 'het goede doen' te bevorderen zodat het loyaliteitsdilemma eerder naar melden doorslaat. We zagen dit bijvoorbeeld bij professionals zoals veiligheidsinspecteurs die eerder melden omdat dit expliciet onderdeel is van hun opdracht en professionaliteit. Anderzijds door te pogen het dilemma op te heffen door het inzicht dat melden en veiligheid ook in het belang zijn van de organisatie en de eigen groep. We zagen dit bij de gevangenisbewaarders die (veel) eerder over een directe collega melden als ze ervan overtuigd zijn dat de betreffende collega een gevaar vormt voor de veiligheid van de groep. Het melden wordt dan, met andere woorden, niet gerechtvaardigd vanuit een publiek belang, maar juist vanuit het belang van de eigen groep.

### 4.2 Klokkenluidersbeleid voor de publieke sector

De belangrijkste aanbeveling van het grootschalige Australische WWTW project is: "to promote accountability and integrity in public administration." Doel van Nederlandse klokkenluidersregelingen moet ook een integere overheid zijn, het vertrouwen van het publiek in de integriteit van het ambtelijk bestel (zoals ook in Canada als expliciet doel

gesteld), en de veiligheid van een ieder; niet het hebben van zo veel mogelijk meldingen of de melder zo goed mogelijk te beschermen, wat nu de expliciete doelstellingen zijn. Daarom moet het toekomstig klokkenluidersbeleid in Nederland veel meer onderdeel zijn van een algemeen integriteitsbeleid. Klokkenluidersregelingen en meldingen moeten dan gezien worden als sluitstuk; als onderdeel en instrument van een open en transparante overheid en overheidsorganisaties. Uit alle internationale ervaringen blijkt dat klokkenluiderswetgeving dat op zichzelf staat niet werkt. Bovendien blijkt internationaal dat niet alleen van belang is hoe de wettelijke regels luiden, maar voornamelijk hoe die in de juridische praktijk worden uitgelegd en door de rechter worden afgewogen tegen andere wetten. Vrijheid van meningsuiting, recht op informatie en bescherming van klokkenluiders aan de ene kant, moet door de rechter worden afgewogen tegen vertrouwelijkheideisen en geheimhoudingsplichten aan de andere kant. Het Australische WWTW project concludeert dan ook dat ondanks alle goede bedoelingen, de bestaande bescherming van de klokkenluiders in de publieke sector in de praktijk geen succes is. Er moet in Nederland een duidelijke visie komen op het ambtenaarschap en op een betrouwbare en integere overheid dat het algemeen belang dient en kan vervolgens daaruit, en in aansluiting daarop, een goede klokkenluidersregeling worden geformuleerd. Nu is ministerie van Binnenlandse Zaken veel meer bezig met branden blussen en reageren op media stukken en vragen uit de Kamer. Met andere woorden, ze worden te veel door incidenten gestuurd, in plaats vanuit een eigen visie. Zoals de vertrouwenspersonen zeggen in het USBO rapport (p. 49): overheidsorganisaties zijn meer bezig met integer overkomen naar buiten, dan het te zijn. Er moet een sfeer van vertrouwen zijn in overheidsorganisaties waarin meldingen, ook en vooral over veiligheid, als normaal worden gezien; anders helpt geen officiële regeling of wettelijk bescherming van klokkenluiders. Dit alles draagt de minister nu nog te weinig uit. In het kader van de beeldvorming (hierover zo meer) is het ook cruciaal vermoedens aan de top hard net zo aan te pakken als daaronder en vooral om de duidelijkst zichtbare klokkenluiders zoals Bos en Spijkers zo actief mogelijk te beschermen en belonen.

Een cruciale fase in het meldproces is de eerste fase: bij het waarnemen van een schending, of een veiligheidsrisico, dat ook als zodanig percipiëren en definiëren. Een eerste belangrijke stap (De Graaf 2007) is daarom het ontwikkelen van morele identiteit en morele perceptie van ambtenaren (Dit geldt nadrukkelijk ook voor de particuliere sector; zie Miceli, Near, en Dworkin 2009). Dit zal zowel het herkennen van misstanden bevorderen, als het melden daarvan, als het begrip voor collega's die melden. Onderdeel van het beleid moet daarom zijn: duidelijk maken wat wel en niet kan (niet via regelgeving!) en het benadrukken van eigen verantwoordelijkheden. De percepties daarvan verschillen nu nog sterk onder ambtenaren, zie bijvoorbeeld de evaluatie van de regelingen in Rotterdam: er is te weinig universeel besef over waarden als onkreukbaarheid, rechtmatigheid en collegialiteit. Elke ambtenaar en (particuliere) werknemer heeft meerdere rollen en verschillende loyaliteiten. Zo is er als werknemer een loyaliteit naar de (belangen van) de eigen organisatie en collega's, is er als professional een loyaliteit naar de directe stakeholders, en is er als burger een loyaliteit naar vrienden en familie, maar ook naar de samenleving als geheel en haar veiligheid. Gezien het belang van de veiligheid is het belangrijk deze laatste loyaliteit te benadrukken. Expliciet onderdeel van de visie op 'goed ambtenaarschap' moet het dienen van het algemeen belang zijn, inclusief het waarborgen van veiligheid. Uit Noors onderzoek (Trygstad) blijkt dat veel managers van mening zijn dat de belangen van de eigen organisatie te veel de nadruk krijgen en dat de professionele standaard en loyaliteit te vaak gecompromitteerd wordt. Naar het voorbeeld van het Britse *Public Concern at Work* is het raadzaam ook in Nederland een van bestuurlijke organen *onafhankelijke* organisatie te hebben waar (potentiële) melders terecht kunnen met vragen en advies over melden en loyaliteitsconflicten. Aangezien veiligheid één



van de belangrijkste ‘public concerns’<sup>1</sup> is, zal dit expliciet aandacht moeten krijgen in het werk van deze organisatie.

Bovendien is een overkoepelende organisatie nodig, in de ‘tweede tier’ zoals Vandekerckhove dat noemt, waar gemeld kan worden als overheidsorganisaties geen adequate actie ondernemen of als er interen niet gemeld kan worden. Hierover zo meer.

#### 4.3 Klokkenluiden in de private sector

In Nederland werkt de zelfregulering binnen het bedrijfsleven niet; de PIDA uit het Verenigd Koninkrijk biedt klokkenluiders een veel betere bescherming. Het voorbeeld van de PIDA leert in ieder geval dat een uniforme klokkenluidersregeling voor particuliere werknemers en ambtenaren mogelijk is; dit wordt namelijk nog wel eens ontkend. Volgens de Raad van State mag niet voorbijgegaan worden aan de fundamentele verschillen tussen (particuliere) werknemers en ambtenaren; de eersten zouden een specifiek particulier belang dienen en de laatsten het algemeen belang (Van Uden 2005). Los van het feit dat dit onderscheid meer en meer aan het vervagen is in onze samenleving, en dat van een verschillende rechtspositie tussen ambtenaren en (particuliere) werknemers in algemene zin nauwelijks nog sprake is, is *deze redenering vanuit het belang van de veiligheid in Nederland niet vol te houden*, zo is in dit rapport wel gebleken. Het melden van een veiligheidsmisstand in een particuliere onderneming, is wel degelijk in het algemeen belang. Er zijn genoeg voorbeelden van klokkenluiders uit het bedrijfsleven die gemeld hebben over een publiek veiligheidsrisico of – misstand. Een wetgeving als de PIDA biedt een wettelijke stok achter de deur als een werkgever niet adequaat reageert op interne meldingen. Evaluatie van PIDA maakt duidelijk dat deze stok achter de deur verschil uitmaakt en dat het tot betere interne regelingen leidt, wat weer tot een nuttig *early warning* systeem leidt; zeer belangrijk voor de veiligheid. Het Britse voorbeeld is eenvoudig te volgen door de Gedragscode van de Stichting van de Arbeid in de wet te verankeren.

Iedere individuele organisatie moet een helder meldbeleid hebben, onderdeel van een geheel integriteitsbeleid, waarvan een onderdeel is het straffen van diegenen die melders schade berokkenen (Miceli, Near, en Dworkin 2009). Alle meldingen moeten serieus worden genomen (indien nodig grondig onderzocht) en als er iets aan de hand blijkt te zijn, moet er adequaat worden ingegrepen; inclusief rechtvaardige straffen voor eventuele daders. Het onderzoek moet zich op de misstand richten, niet op de melder (Miceli, Near, en Dworkin 2009). Na onderzoek dienen de betrokken leidinggevenden en melder(s) op de hoogte van de uitkomsten te worden gebracht. Werknemers, en vooral leidinggevenden zouden getraind moeten worden wat absoluut niet kan in hun specifieke context en wat te doen als ze een misstand waarnemen. Er dienen verschillende kanalen voor het doen van een melding te bestaan (Miceli, Near, en Dworkin 2009). Logisch is eerst een melding te doen bij de direct leidinggevende, maar als dat om wat voor reden dan ook niet mogelijk is, dienen er goede alternatieven te zijn. Managers dienen een cultuur te ondersteunen waarin melders eerder als helden worden beschouwd die misstanden in de organisatie helpen corrigeren, dan als verrader. Dat kan mede door melders van belangrijke zaken publiekelijk te prijzen.

Vanuit veiligheidsoogpunt is het zeer belangrijk dat misstanden die waargenomen worden, gemeld worden en dat iets aan de misstand wordt gedaan. De vraag is dan ook hoe

---

<sup>1</sup> Gedefinieerd in het Verenigd Koninkrijk als alles dat niet alleen over je eigen situatie gaat; anders wordt het een ‘grievance’ genoemd zijn

bovenstaande aandachtspunten voor individuele particuliere organisaties bevorderd kunnen worden. Dat kan allereerst door op onderzoek te wijzen dat een goede zelfcorrectie de kans op externe meldingen vermindert en dus de reputatie minder kans loopt geschaad te worden. Ten tweede door erop te wijzen dat uit onderzoek blijkt dat een gezonde ethische cultuur in een organisatie zorgt voor meer betrokkenheid en tevredenheid van de eigen medewerkers. Maar de overheid kan natuurlijk ook, waar hierboven ook voor wordt gepleit, denken aan klokkenluiderswetgeving dat zich specifiek op organisaties richt: “Research suggest that legal changes focused on encouraging organizations to change the wrongdoing, and punishing organizations that ignore whistle-blowers, would have greater impact than current policy, which seems to emphasize protection of whistle-blowers from specific and serious retaliation, and has not proven very effective” (Miceli, Near, en Dworkin 2009: 390). Op deze manier kan de overheid, middels wetgeving gericht op organisaties in plaats van individuen, ervoor zorgen dat misstanden, waaronder veiligheidsrisico's, in een zo vroeg mogelijk stadium binnen de eigen context worden gemeld en beoordeeld, en met de grootste kans dat passende maatregelen worden genomen. Wat betreft veiligheidsrisico's valt te prefereren dat die zo veel mogelijk worden opgemerkt en verholpen binnen de eigen branche, omdat ze vaak technisch en gecompliceerd van aard zijn, wat een afweging binnen de eigen branche de voorkeur doet geven. Risico's binnen de chemische industrie zijn bijvoorbeeld van hele andere aard dan die in de vliegtuigindustrie. De eigen organisaties en in het verlengde daarvan de eigen toezichthouders en controlerende instanties dienen zoveel mogelijk ruimte te hebben gemelde misstanden te onderzoeken en adequate actie te ondernemen. Voor het geval er geen adequate actie wordt genomen, is een overkoepelende organisatie nodig, daarover zo meer.

#### *4.4 Melden door burgers*

Nieuw in dit rapport was aandacht voor meldingen door burgers. Hieruit bleek dat terugkoppeling van de meldingen die binnen komen (ook op de verkeerde plaats) heel belangrijk is. Hier valt nog veel winst te halen; als er goed wordt teruggekoppeld, zal dit mond-op-mond worden verspreid, en zullen burgers eerder het gevoel hebben dat er iets met hun meldingen gebeurt. Welke actie is ondernomen en wat is het resultaat (inclusief uitleg)? Ook is het een goed idee bij de verschillende overheidsdiensten duidelijke en eigen meldpunten in te richten; dat blijkt toch de plek waar de meeste meldingen binnen zullen komen. Het is dan belangrijk duidelijk kenbaar te maken dat het betreffende meldpunt bestaat, bijvoorbeeld o.a. op de website van de betreffende dienst/organisatie. Dit geldt zeker voor organisaties die zich met belangrijke veiligheidszaken bezig houden. Ook moet goed gecommuniceerd worden dat ook het melden van kleine schendingen van belang is, en dat elke melding serieus zal worden genomen. Op deze wijze kan de terugtrekkende overheid middels signalen van burgers beter vertrouwen op zelfregulatie. Door burgers te wijzen op hun eigen rol en verantwoordelijkheid aangaande de veiligheid, zal de betrokkenheid gestimuleerd kunnen worden.

Uiteraard is een beroepsinstantie ook voor burgers van belang. Wat nu als de betrokken organisatie geen passende actie onderneemt in het oog van de melder? Voor dat soort situaties zou aan een nieuwe op te richten landelijke instantie kunnen worden gedacht. Het bestaan van een dergelijke instantie zal de betreffende organisaties ook stimuleren zelf in eerste aanleg reeds passend op meldingen te reageren. Hierover zo meer.

#### *4.5 Cruciaal: (organisatie) cultuur*

Meer op niveau van individuele organisaties leert al het onderzoek<sup>2</sup> dat melden, ook van veiligheidszaken, in eerste instantie in de lijn zal moeten. Daarnaast zijn goed leiderschap en haar betrokkenheid, en een ethische cultuur cruciaal zijn. Leiders en managers moeten de toon zetten en aandacht vragen voor integriteit, in woord en praktijk. Integriteit moet een duidelijk onderdeel zijn van de rol van de ambtenaar en (particuliere) werknemer een rol spelen in de evaluatiegesprekken. Het is de taak van managers aan een cultuur van openheid en transparantie te bouwen. Het melden moet serieus worden genomen en onderdeel zijn van dit bredere integriteitsbeleid.

Als het gaat om de bescherming van klokkenluiders, blijkt uit studies dat wet- en regelgeving met name veel *niet* kan regelen. Het informele circuit speelt een grote rol in het dagelijks leven van klokkenluiders. De beste bescherming die klokkenluiders daarom gegeven kunnen worden, is dan ook dat ze als “held” en niet als “verrader” worden bestempeld. Uit gesprekken met experts blijkt dat specifiek voor Nederland vaak genoemd wordt dat er een cultuur is “waarin we niet van verraders houden”, wat het klokkenluiden negatief zou beïnvloeden. In Nederland zou dat stempel eerder opgedrukt worden na de ervaringen in de Tweede Wereldoorlog. Denk aan studenten in de V.S. die veel eerder over een mede student zullen melden die spiekt bij een tentamen, dan een Nederlandse student die hetzelfde waarneemt. Als deze hypothese van grote Nederlandse loyaliteit naar de eigen groep inderdaad opgaat, lopen we het risico dat ook veiligheidsproblemen hier minder snel gemeld en voorkomen worden. Toch is er geen bewijs voor de genoemde typisch Nederlandse culturele hypothese. Nadere studie en gesprekken met internationale experts leren dat dezelfde claim, “*it is not in our culture to inform*”, overal wordt gebezigd. Denk bijvoorbeeld aan de ‘impimpi’s’ in Zuid-Afrika, de zogenoemde verraders aan het blanke apartheidsregime. In Zuid-Afrika worden nog steeds klokkenluiders en impi’s veelvuldig verward. Of denk aan Oost-Europese landen waar klokkenluiders vaak worden vergeleken met informanten aan de voormalige communistische regimes. Met andere woorden, melden ligt in elke cultuur gevoelig aangezien het hier besproken loyaliteitsdilemma overal opgaat.

#### 4.6 Nieuwe onafhankelijke organisatie

De lijn van dit rapport is duidelijk: meldingen dienen bij voorkeur intern afgehandeld te worden. Maar wat als dat niet adequaat gebeurt? In dit rapport is Vandekerckhove besproken, die wijst op het belang (en het ontbreken in Nederland) van een ‘tweede tier’: een aan het bestuur *onafhankelijke* (maar wel met mandaat van de oorspronkelijke organisatie) en duidelijk zichtbare organisatie waar zowel (particuliere) werknemers als ambtenaren als burgers terecht kunnen als ze ofwel intern niet kunnen melden (vanwege specifieke omstandigheden), ofwel er intern niet adequaat is gereageerd.

In Nederland ontbreekt een aan het bestuur *onafhankelijke* en duidelijk zichtbare organisatie waar zowel (particuliere) werknemers als ambtenaren als burgers terecht kunnen als intern melden geen optie is of er op een interne melding niet adequaat is gereageerd. Zo’n organisatie zou verregaande bevoegdheden moeten hebben om de gemelde misstand te onderzoeken of te laten onderzoeken, zeker als het gaat om publieke belangen als veiligheid en integriteit. We bepleiten daarom de totstandkoming van een landelijk meldpunt en een landelijk bureau integriteit en veiligheid. Iedereen die te goeder trouw een melding van een serieuze bedreiging van onze sociale, bestuurlijke of fysieke orde wil doen, die een

---

<sup>2</sup> Een conclusie uit het Australische onderzoek luidt bijvoorbeeld: “Almost universal agreement that leadership, commitment and organisational climate are key components of a good whistleblowing system.”

veiligheids- of integriteitsrisico van belang wil doorgeven, moet terecht kunnen bij ALaRMM, het Algemene Landelijke Risico's en Misstanden Meldpunt.

ALaRMM beziet de melding, schift het kaf van het koren, adviseert de betrokkene vertrouwelijk wat er kan of moet gebeuren met de melding, verwijst door waar mogelijk (ook ten behoeve van nader onderzoek) en start zo nodig ook zelf een onafhankelijk onderzoek.

De precieze structuur zal zich moeten uitkristalliseren. De burger moet de samenleving kunnen alarmeren over serieuze risico's en misstanden maar risico's zijn er in het oneindige en niet elke melding is oprecht. Ook is belangrijk dat er talrijke instanties bestaan waar burgers zich met meldingen en klachten kunnen wenden, met veelal ook onderzoekscapaciteit. Belangrijke partners zullen daarom zijn:

- Onderzoeksraad voor Veiligheid (onderzoek naar veiligheid)
- Nationale Ombudsman, lokale ombudsmannen (bestuurlijke rechtmatigheid en behoorlijkheid)
- Algemene Rekenkamer (lokale rekenkamers, -commissies)
- Autoriteit Financiële Markten AFM (bedrijfsleven, financiële risico's, misstanden)
- Inspecties op specifieke (beleids)terreinen (milieu bijvoorbeeld)
- Reguliere politieke en justitiële instanties

## **BIJLAGE A: Factoren die in de literatuur genoemd worden die melden bevorderen en belemmeren**

### **INDIVIDUELE FACTOREN (*schuin gedrukt: weerhouden*)**

#### **Persoonlijke karakteristieken**

- intolerantie voor ambigüiteit
- “field dependence”
- externe “locus of control”
- laag zelfbeeld
- lage zelf-monitoring

#### **Moreel gedrag**

- indruisen van de schending tegen de eigen normen en waarden
- morele ontwikkeling van de melder
- waarden over melden
- morele afweging
- melden was morele verplichting
- religie
- sociale verantwoordelijkheid

#### **Demografische karakteristieken**

- leeftijd
- opleiding
- geslacht (mannelijk)

#### **Werksituatie karakteristieken**

- angst voor negatieve gevolgen/zorgen voor vergelding*
- verwachting dat er niets gedaan wordt*
- groepsprocessen/niet willen verlinken/maten naaien*
- groepsinvloeden op de medewerkers bereidheid tot melden
- het melden zien als een onderdeel van de functie/taak van de medewerker
- het gevoel dat het verschil maakt om te melden
- vertrouwen in de baas
- het direct raken van de potentiële melder door de integriteitsschending
- relatie met schender
- hiërarchische positie van de melder
- de houding dat “het geen nut heeft te melden omdat er toch niks zinnigs met de melding wordt gedaan”*
- inkomen
- job performance
- status van leidinggevende
- professionele status
- rol verantwoordelijkheid
- kennis van meldkanalen
- baan satisfactie
- salaris satisfactie
- salaris verdeling satisfactie
- procedurele rechtvaardigheid verwachtingen
- vergeldingsrechtvaardigheid verwachtingen

- commitment van de organisatie
- commitment aan de baan

## **SITUATIONELE FACTOREN (*schuin gedrukt: weerhouden*)**

### **Karakteristieken van de schending**

- het ontbreken van bewijsmateriaal*
- kwaliteit bewijs/ er is direct en overtuigend bewijs van de schending
- de graad van ernstigheid van de schending
- de frequentie waarin de vermeende schending zich voordoet (ook wel stimulus variabelen genoemd)
- een geloof door de ambtenaar dat de schending gerechtvaardigd was onder de omstandigheden*
- het geloof dat de schending geen schending was*
- type schending
- sociale status van de schender
- steun van leidinggevende voor melder

## Literatuur

[http://www.nytimes.com/2009/06/04/nyregion/04colgan.html?\\_r=1&emc=eta](http://www.nytimes.com/2009/06/04/nyregion/04colgan.html?_r=1&emc=eta)  
<http://edition.cnn.com/2008/POLITICS/04/03/airline.safety/index.html>

- Anderson, R.M., R. Perrucci, D.E. Schendel, en L.E. Trachtman. 1980. *Divided Loyalties: Whistleblowing at BART*. West Lafayette: Purdue University Press.
- Boutellier, J.C.J., R.D. Scholte, en M. Heijnen. 2008. *Criminogeniteitsbeeld Amsterdam 2008*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Bovens, Mark. 1990. *Verantwoordelijkheid en organisatie. Beschouwingen over de aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke gehoorzaamheid*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Brewer, Gene A., en Sally Coleman Selden. 1998. Whistle Blowers in the Federal Civil Service: New Evidence of the Public Service Ethic. *Journal of Public Administration Research and Theory* 8 (3):413-439.
- Brody, R. G., J.M. Goulter, en P.H. Mihalek. 1998. Whistleblowing: A Cross-Cultural Comparison of U.S. and Japanese Accounting Students. *American Business Review* 16 (2):14-21.
- Brown, A.J., ed. 2008. *Whistleblowing in the Australian Public Sector: Enhancing the Theory and Practice of Internal Witness Management in Public Sector Organisations*. Canberra: ANU E Press.
- Chiu, Randy K. 2003. Ethical Judgment and Whistleblowing Intention: Examining the Moderating Role of Locus of Control. *Journal of Business Ethics* 43 (1/2):65-74.
- Davis, M. 2002. *Profession, Code and Ethics*. Aldershot: Ashgate Publishing.
- De Graaf, G. 2007. *Wat valt er over melden te melden?*: Vrije Universiteit Amsterdam.
- . 2008. Hoe het balletje gaat rollen. Over wie welke integriteitsschendingen meldt in het Nederlands openbaar bestuur. *Bestuurskunde* 17 (2):78-87.
- . 2008. Wat er over ambtelijk melden te melden valt. *Bestuurswetenschappen* 62 (2):13-31.
- ECORYS. 2006. Evaluatie zelfregulering klokkenluidersprocedures. [http://docs.szw.nl/pdf/129/2006/129\\_2006\\_3\\_9270.pdf](http://docs.szw.nl/pdf/129/2006/129_2006_3_9270.pdf).
- Elliston, Frederick, John Kennan, Paula Lockhart, en Jan van Schaick. 1985. *Whistleblowing Research: Methodological and Moral Issues*. New York: Praeger.
- Fiske, A.P., en P.E. Tetlock. 1997. Taboo Trade-offs: Reactions to Transactions that Transgress the Spheres of Justice. *Political Psychology* 18:255-297.
- Glazer, Myron Peretz, en Penina Migdal Glazer. 1988. Individual Ethics and Organizational Morality. In *Ethics, Government and Public Policy: A Reference Guide*, edited by J. S. Bowman en F. A. Elliston. New York: Greenwood Press.
- Gorta, Angela, en Suzie Forell. 1995. Layers of Decision: Linking Social Definitions of Corruption and Willingness to Take Action. *Crime, Law & Social Change* 23:315-343.
- Heck, William P. 1992. Police Who Snitch: Deviant Actors in a Secret Society. *Deviant Behavior: An Interdisciplinary Journal* 13:370-385.
- Henik, Erika. 2008. Mad as Hell or Scared Stiff? The Effects of Value Conflict and Emotions on Potential Whistle-Blowers *Journal of Business Ethics* 80 (1):111-119.
- Heuvel, Hans van den , Leo Huberts, en Suzan Verberk. 2002. *Het Morele Gezicht van de Overheid*. Utrecht: Lemma.
- Houston, D.J. 2006. Walking the Walk of Public Service Motivation: Public Employees en Charitable Gifts of Time, Blood, and Money. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (1):67-86.

- Johnson, Roberta Ann. 2003. *Whistleblowing. When It Works- and Why*. Boulder: Lynne Rienner.
- Jubb, Peter B. 1999. Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation. *Journal of Business Ethics* 21:77-94.
- Lewis, G.R., en S.A. Frank. 2002. Who Wants to Work for the Government? *Public Administration Review* 62 (4):395-404.
- Maesschalck, Jeroen, en Frank Ornelis. 2003. Een interdisciplinaire analyse van de klokkenluidersproblematiek in de openbare sector. *TBP* 8:535-557.
- Maesschalck, Jeroen, en Frank Ornelis. 2003. Een interdisciplinaire analyse van de klokkenluidersproblematiek in de openbare sector. *TBP* 8:535-557.
- Mesmer-Magnus, J.R., en C. Viswesvaran. 2005. Whistleblowing in Organizations: An Examination of Correlates of Whistleblowing Intentions, Actions, and Retaliation. *Journal of Business Ethics* 62:277-297.
- Miceli, M.P., J. B. Dozier, en J.P. Near. 1991. Blowing the Whistle on Data-Fudging: A Controlled Field Experiment. *Journal of Applied Social Psychology* 76:508-521.
- Miceli, M.P., en J.P. Near. 1985. Characteristics of Organisational Climate and Perceived Wrongdoing Associated with Whistle-Blowing Decisions. *Personnel Psychology* 38:525-544.
- . 1988. Individual and Situational Correlates of Whistle-Blowing. *Personnel Psychology* 41:267-282.
- Miceli, Marcia P. 2009. When Do Observers of Organizational Wrongdoing Step Up? Recent Research on the Factors Associated with the Prosocial Act of Whistle-Blowing. Paper read at International Conference on Whistleblowing Legislation and Research, at Middlesex University, London.
- Miceli, Marcia P., Janet P. Near, en Terry Morehead Dworkin. 2008. *Whistle-blowing in Organizations*. New York: Routledge.
- . 2009. A Word to the Wise: How Managers and Policy-Makers can Encourage Employees to Report Wrongdoing. *Journal of Business Ethics* 86 (3):379-396.
- Muller, E.R., ed. 2004. *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Near, J.P., en M.P. Miceli. 1987. Whistle-blowers in Organizations: Dissidents or Reformers? In *Research on Organizational Behavior*, edited by B. M. Staw en L. L. Cummings. Greenwich: JAI Press.
- Near, Janet P., en Marcia P. Miceli. 1996. Whistle-Blowing: Myth and Reality. *Journal of Management* 22 (3):507-526.
- Near, Janet P., Michael T. Rehg, James R. Van Scotter, en Marcia P. Miceli. 2004. Does Type or Wrongdoing Affect the Whistle-blowing Process? *Business Ethics Quarterly* 14 (2):219-242.
- O'Kelly, C. , en M.J. Dubnick. 2005. Taking Tough Choices Seriously: Public Administration and Individual Moral Agency. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (3):393-415.
- Perry, J. L., en L.R. Wise. 1990. The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review* 50 (3):367-373.
- Pershing, Jana L. 2003. To Snitch or not to Snitch? Applying the Concept of Neutralization Techniques to the Enforcement of Occupational Misconduct. *Sociological Perspectives* 46 (2):149-178.
- Rothwell, Gary R., en J. Norman Baldwin. 2007. Whistle-Blowing and the Code of Silence in Police Agencies. *Crime & Delinquency* 53 (4):605-632.
- Skogan, W.G. 1984. Reporting Crimes to the Police: The Status of World Research. *Journal of Research in Crime and Delinquency* 21:113-137.



- Trevino, Linda K., en G.R. Weaver. 2001. Organizational Justice and Ethics Program "Follow-Through": Influences on Employees' Harmful and Helpful Behavior. *Business Ethics Quarterly* 11 (4):651-671.
- USBO. 2008. Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector. Eindrapport.
- Van Uden, Franck. 2004. De klok en de klepel. *Sociaal recht* (1):14-20.
- . 2005. De Raad van State, de vrijheid van meningsuiting en het (ongewijzigde) Wetsvoorstel klokkenluiden. *Sociaal Recht* 1:12-19.
- . 2006. Klokkenluiden: tussen zelfregulering en Amerikaanse toestanden. *Mens en Maatschappij*:33-41.
- Vandekerckhove, Wim. 2006. *Whistleblowing and Organizational Social Responsibility*. Aldershot: Ashgate.
- . 2009. European Whistleblower Protection: Tiers or Tears. In *International Conference on Whistleblowing Legislation and Research*. Middlesex University, London.
- Victor, Bart, Linda Klebe Trevino, en Debra L. Shapiro. 1993. Peer Reporting of Unethical Behavior: The Influence of Justice Evaluations and Social Context Factors. *Journal of Business Ethics* 12 (4):253-263.
- Zipparo, Lisa. 1999. Factors Which Deter Public Officials from Reporting Corruption. *Crime, Law & Social Change* 30:273-287.